

**UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO**



**CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO
ESTADO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL OU SEM
DILAÇÕES INDEVIDAS**

Ricardo Pedro

**2.º CICLO
Conducente ao grau de
MESTRE EM DIREITO
Direito Público**

**Dissertação orientada pela
Prof. Doutora Carla Amado Gomes**

2009

PRINCIPAIS ABREVIATURAS E NOTAS DE LEITURA

1. Principais abreviaturas utilizadas

Ac.	Acórdão
AD	Acórdãos Doutrinais do Supremo Tribunal Administrativo
AAFDL	Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
Al.	Alínea
AP-DR	Apêndice do Diário da República
Art.	Artigo
BDDC	Boletim de Documentação e Direito Comparado
BFDUC	Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
BMJ	Boletim do Ministério da Justiça
BGB	Burgerliches Gesetzbuch
CA	Contencioso Administrativo
CC	Código Civil
CDFUE	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CDP	Cadernos de Direito Privado
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
Cf.	Confrontar
CJ	Colectânea de Jurisprudência
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CPPT	Código de Procedimento e Processo Tributário
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro
CRP	Constituição da República Portuguesa
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSM	Conselho Superior da Magistratura
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
CSTAF	Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EMP	Estatuto do Ministério Público, republicado em anexo à Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto
EMJ	Estatuto dos Magistrados Judiciais, Aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30 de Julho, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: pelo Decreto-Lei n.º 342/88, de 28 de Setembro; Lei n.º 2/90, de 20 de Janeiro; Lei n.º 10/94, de 5 de Maio; Rectificação n.º 16/94, de 3 de Dezembro; Lei n.º 44/96, de 3 de Setembro; Lei n.º 81/98, de 3 de Dezembro; Lei n.º 143/99, de 31 de Agosto; Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril; Lei n.º 48/2005, de 29 de Agosto; Lei n.º 26/2008, de 27 de Junho; Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto e Lei n.º 63/2008, de 18 de Novembro

ETAF/84	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 129/84, de 27 de Abril, com as sucessivas alterações
ETAF/04	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 14/2002, de 20 de Março e alterada pela Lei n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro
GG	Grundgesetz
LOFTJ/99	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei n.º 3/99, de 13 de Janeiro
LOFTJ/08	Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto
LPTA	Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho, com as subseqüentes alterações
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 35/2007, de 13 de Agosto e n.º 48/2006, de 29 de Agosto
LOSJEFJ	Lei Orgânica das Secretarias Judiciais e Estatuto dos Funcionários de Justiça aprovado pelo Decreto-Lei n.º 376/87, de 11 de Dezembro e alterada pela Lei n.º 44/96, de 3 de Setembro
MP	Ministério Público
p.	página
RC/97	Quarta revisão constitucional, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro
RDDP	Rivista di Diritto Processuale
RLJ	Revista de Legislação e Jurisprudência
RMP	Revista do Ministério Público
ROA	Revista da Ordem dos Advogados
RRCEE	Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho
RTDH	Revue Trimestrielle des Doits de l'Homme
sl.	Sem local
ss.	Seguintes
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado que institui a Comunidade Europeia
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TJCE	Tribunal de Justiça das comunidades Europeias
TRC	Tribunal da Relação de Coimbra
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa
TRP	Tribunal da Relação do Porto
TRE	Tribunal da Relação de Évora
Vd.	Veja-se
Vol.	Volume

2. Notas de leitura

- A.** As obras consultadas e, consequentemente, as referências bibliográficas correspondem exclusivamente ao material publicado até à data da apresentação da dissertação, ou seja, até 15 de Julho de 2009.
- B.** As obras (monografias, periódicos e obras colectivas) são citadas em nota de rodapé da seguinte forma: a primeira citação inclui referências completas do autor, título, local, editora, data e número de página citada. A segunda citação e seguintes reduzir-se-ão ao apelido do autor, a uma forma abreviada do título, seguido do número das páginas citadas.
- C.** A citação de documentos electrónicos faz-se por referência ao autor, título, data, endereço electrónico e data da consulta.
- D.** Maioritariamente as decisões consultadas referentes a tribunais nacionais estão disponíveis em (www.dgsi.pt). As decisões referidas citam-se indicando o tribunal, a data, o relator e o número do processo.
- E.** As decisões do Tribunal Constitucional encontram-se disponíveis em (www.tribunalconstitucional.pt) e citam-se indicando o tribunal, o número do acórdão, a data, o relator e o número do processo.
- F.** Todas as decisões consultadas referentes ao TEDH estão disponíveis em (<http://www.echr.coe.int>). As decisões referidas citam-se indicando o tribunal, a data e o nome por que é conhecido.
- G.** Todas as decisões referentes ao TJCE estão disponíveis em (<http://curia.europa.eu/>). As decisões referidas citam-se indicando o tribunal, a data e nome por que é conhecido.
- H.** A bibliografia a final contém a referência completa de todas as obras citadas e utilizadas no texto e inclui referências completas do autor, título, local, editora e data. A referência a final dos documentos electrónicos faz-se por indicação do autor, título, data, endereço electrónico e data da consulta. A referência a final das decisões nacionais faz-se indicando o tribunal, a data, o relator e o número do processo, com excepção das decisões do Tribunal Constitucional, em que se indicará também o número de acórdão. A referência a final das decisões nacionais que não foram publicadas no referido sítio da internet faz-se indicando o tribunal, data, relator, número do processo, colecção e páginas. A referência a final das decisões do TEDH e do TJCE faz-se indicando o tribunal, a data e nome por que é conhecido.

ÍNDICE

PARTE I

DOIS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM ANÁLISE

CAPÍTULO I

Direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

1.1.	No Direito Positivo	10
1.1.1.	No Direito Constitucional	10
1.1.2.	Na CEDH.....	12
1.1.3.	No Direito Ordinário	12
1.2.	Na jurisprudência.....	13
1.2.1.	Na jurisprudência do TEDH.....	13
1.2.2.	Na jurisprudência nacional	17
2.	Direito a uma decisão em prazo razoável enquanto direito fundamental autónomo.....	18
3.	Consequências da violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas	19
3.1.	Consequências extraprocessuais.....	19
3.2.	Consequências endoprocessuais.....	20

CAPÍTULO II

Direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do Direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

1.	Da irresponsabilidade à responsabilidade civil extracontratual do Estado.....	21
2.	Tendências relativas ao tratamento do direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável noutros ordenamentos jurídicos.....	25
3.	Direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável em Portugal	28
3.1.	No Direito positivo	28
3.1.1.	No Direito Constitucional	28
3.1.2.	No Direito Ordinário	30
3.2.	Na jurisprudência	31
3.2.1.	Na jurisprudência do TEDH.....	31
3.2.2.	Na jurisprudência nacional	32
4.	O novo regime substantivo da responsabilidade civil extracontratual do Estado	34
4.1.	Em geral.....	34

4.2.	Por facto jurisdicional, <i>maxime</i> dilações indevidas na administração da justiça.....	37
------	--	----

PARTE II

OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR POR VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL OU SEM DILAÇÕES INDEVIDAS

CAPÍTULO I

Obrigação de indemnizar e culpa do lesado

1.	Obrigação de indemnizar.....	41
2.	Culpa do lesado.....	42
2.1.	Em Processo Penal	42
2.2.	Noutros ramos processuais	43

CAPÍTULO II

Pressupostos da responsabilidade civil por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

1.	Facto ilícito	44
1.1.	Prazo razoável	45
1.1.1.	O incumprimento leve dos prazos.....	45
1.1.2.	As dilações indevidas ou a violação do prazo razoável	47
1.2.	A Jurisprudência do TEDH e os seus critérios de apreciação.....	47
1.2.1.	A complexidade do caso	48
1.2.2.	A conduta do requerente	49
1.2.3.	A conduta das autoridades.....	50
1.2.4.	A importância do litígio para o interessado.....	50
1.3.	Determinação e perspectivas de cômputo do prazo.....	51
1.3.1.	Determinação de cômputo do prazo.....	51
1.3.2.	Perspectivas de cômputo do prazo	52
1.3.2.1.	Perspectiva global	53
1.3.2.2.	Perspectiva pontual	53
1.3.3.	O caso especial de determinação do prazo razoável em sede de prisão preventiva	54
1.4.	As causas das dilações temporais indevidas.....	56
1.5.	Algumas consequências das dilações indevidas	57
2.	Culpa.....	59
2.1.	Colocação do problema da responsabilidade objectiva por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas	60
3.	Dano	61

3.1.	Tipos de danos indemnizáveis	61
3.2.	Algumas especificidades relativas à compensação de danos não patrimoniais	63
3.2.1.	Presunção de dano não patrimonial	63
3.2.1.1.	A presunção de dano não patrimonial no TEDH – A presunção propriamente dita e o dano presumido	63
3.2.1.2.	Uma possível compatibilização da presunção desenvolvida pelo TEDH com o nosso direito probatório material	65
3.2.1.3.	A presunção de dano não patrimonial no TEDH e a doutrina do artigo 496.º/1 do CC	67
3.2.2.	A fixação do <i>quantum</i> indemnizatório.....	68
3.2.2.1.	A necessária interpretação “publicista” dos critérios legais ressarcitórios.....	68
3.2.2.2.	O mandamento da uniformização jurisprudencial em casos similares – a lição que se retira do “caso italiano”	70
3.2.3.	Compensação dos danos não patrimoniais a pessoas colectivas	73
4.	Nexo de causalidade	74

PARTE III

ACÇÃO DE INDEMNIZAÇÃO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL OU SEM DILAÇÕES INDEVIDAS

1.	Tribunal competente	75
1.1.	Competência material	75
1.1.1.	Causa de pedir simples	76
1.1.2.	Causa de pedir complexa.....	77
1.2.	Competência territorial	77
2.	Meios processuais adequados.....	77
2.1.	Acção principal.....	77
2.2.	A necessidade de um processo principal urgente para reparar os danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas (?)	79
2.2.1.	Colocação do problema	79
2.2.2.	Posição adoptada.....	80
2.3.	Tutela cautelar	85
3.	Prazo para accionar.....	88
3.1.	De acordo com a perspectiva global	89
3.2.	De acordo com a perspectiva pontual	89
4.	O cumprimento efectivo das sentenças.....	92
	CONCLUSÕES.....	92
	LISTA DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOGRÁFICA	96

INTRODUÇÃO

A - DA NOVA E DA VELHA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

1. O presente estudo teve por motivo a *nova* lei que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas (RRCCE)¹. Este novo diploma, por via do seu artigo 12.º, introduz no ordenamento jurídico português a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Esta *nova* lei padece de escassez normativa no que se refere à responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável porquanto se limita a afirmar positivamente que o Estado é responsável, deixando por determinar as especificidades que este regime reivindica, nomeadamente no que toca à determinação de cada um dos pressupostos da responsabilidade.
2. Teve também por motivo mais uma - *nova* - condenação do Estado português, pelo TEDH, por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Esta recente condenação² vem pôr termo a meia década (2003-2008) sem condenações. Pois, se desde a década de setenta que o Estado português vem sendo sujeito a este - *velho* - tipo de condenações, a verdade é que desde 2003 que o TEDH considerava que o Estado português dispunha de um recurso interno efectivo capaz de indemnizar os lesados pela administração da justiça morosa.
3. Por último, teve por motivo ainda as constantes condenações do Estado português nos tribunais nacionais. Desde há vinte anos, desde a - *velha* - decisão do STA, *Garagem Pintosinhos, Lda.*³, que a jurisprudência nacional decide, não sem avanços e recuos, pela condenação do Estado português por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

B - DA NECESSÁRIA CONSIDERAÇÃO DA VELHA RESPONSABILIDADE NA INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DA NOVA RESPONSABILIDADE

4. O presente estudo centra a sua análise em alguns problemas suscitados a propósito da *nova* lei que institui a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas e visa contribuir para uma melhor interpretação e aplicação deste novo diploma, trazendo à memória a *velha* jurisprudência sobre responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável desenvolvida pelo TEDH e pelas instâncias nacionais.
5. Ao longo das três décadas que decorreram desde a introdução na ordem jurídica portuguesa da CEDH⁴ que o sistema de protecção de direitos fundamentais do Conselho da Europa se vem desenvolvendo, podendo hoje ser considerado o mais emblemático e certamente o mais eficaz⁵. A leitura dinâmica e criativa da CEDH feita pelo TEDH tornou a sua jurisprudência indispensável e incontornável aquando da análise do tema da responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

¹ Sempre que não se fizer referência expressa a um diploma, deve considerar-se feita para o RRCEE.

² Acórdão do TEDH, de 10 de Junho de 2008, caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal.

³ Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989, processo n.º 26524.

⁴ Introduzida na ordem jurídica nacional pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro.

⁵ HENRIQUES GASPAR, "A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – a perspectiva nacional ou o outro lado do espelho", *Julgar*, n.º 7, Janeiro-Abril, 2009, p. 34.

6. Também a jurisprudência nacional tem contribuído para este desiderato, mesmo sem norma ordinária expressa⁶. Ao longo dos últimos 20 anos encontram-se várias dezenas de acórdãos que trabalharam o tema, umas vezes em concordância com a jurisprudência do TEDH, outras vezes nem por isso.
7. É a *velha* jurisprudência destes órgãos jurisdicionais (TEDH e instâncias nacionais) que se traz à colação com vista a uma melhor interpretação e aplicação do *novo* regime da responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas e, conseqüentemente, pela sua necessária consideração, contribuir para a existência de um recurso interno eficaz e efectivo para a responsabilização do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, como exige a CEDH (cf. art. 13.º).

C - DA SEQUÊNCIA ADOPTADA

8. A investigação está dividida em três Partes, as duas primeiras com dois capítulos cada e a terceira com um capítulo. Na primeira consideramos os dois direitos fundamentais – o direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas e o direito fundamental à reparação dos danos causados por violação daquele direito. Na segunda tratamos da obrigação de indemnizar e dos pressupostos que geram a obrigação de indemnizar do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. E na terceira cuidamos da acção de indemnização do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Finalizamos a investigação com a formulação de breves considerações conclusivas.

⁶ Até a entrada em vigor do RRCEE a jurisprudência discutia se o artigo 22.º da CRP era uma norma directamente aplicável capaz de suportar a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

PARTE I

DOIS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM ANÁLISE

CAPÍTULO I

Direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

1. Direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

1.1. No Direito Positivo

1.1.1. No Direito Constitucional

O direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações temporais indevidas⁷ encontra assento constitucional no artigo 20.º/4⁸⁻⁹ da nossa Lei Fundamental. O reconhecimento formal deste direito ocorreu com revisão constitucional de 1997, todavia, mesmo antes da quarta revisão constitucional já a doutrina se inclinara a considerá-lo um direito fundamental análogo previsto em fonte de direito internacional¹⁰.

Este direito fundamental, apesar de sistematicamente não integrar o Título II, Capítulo I, dedicado aos direitos, liberdades e garantias, beneficia do mesmo regime por efeito de analogia. Esta analogia é justificada por o direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas preencher cumulativamente os seguintes elementos típicos daqueles direitos: *i)* tratar-se de uma posição subjectiva atribuída susceptível de ser imputada a pessoas concretas (as partes no processo) em razão da sua condição humana (individualidade); *ii)* tratar-se de uma posição subjectiva determinada a um nível que é atribuída para a protecção jurídica dos cidadãos na salvaguarda da dignidade da pessoa humana (determinabilidade) e *iii)* cujo conteúdo é decisivo na constituição das estruturas básicas do Estado e da sociedade (fundamentalidade)¹¹⁻¹².

⁷ A doutrina tem avançado vários sinónimos para designar este fenómeno, como sejam, *demora injustificada*, *prazo (ir)razoável*, *dilações indevidas ou injustificadas*, *morosidade judicial ou processual*, que aqui se aceitam como tal e se usam indistintamente. Vd., entre outros, FERNANDEZ-VIAGAS, *El Derecho...*, p. 35.

⁸ Em Espanha (cf. artigo 24.º/2 da Constituição Espanhola) e em Itália, (cf. artigo 111.º/2 da Constituição Italiana) podem encontrar-se normas com teores idênticos. Para outros desenvolvimentos sobre o direito a um processo sem dilações indevidas na Europa e no mundo veja-se HENRIQUE GARCIA PONS, *Responsabilidad del Estado: la Justicia y sus limites temporales*, JMB Editores, Barcelona, 1997, p. 31-40.

⁹ Todos os artigos referidos neste ponto 1.1.1 reportam-se à CRP.

¹⁰ Entre muitos, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, sl, Coimbra Editora, 1998, p.159. Neste sentido, antes da RC/97, referindo-se a todo o artigo 20.º, vd. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 374 e GOMES CANOTILHO, “Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989 – anotação”, *RLJ*, n.º 3799, p. 306

¹¹ Em sentido próximo, VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 198. Vd. também LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça – O Erro Judiciário e o anormal Funcionamento*, Coimbra, Almedina, 1999, p. 389, que seguindo a classificação proposta pelo Professor GOMES CANOTILHO, considera-o “um direito subjectivo como materialmente constitucional, visando assegurar a defesa da subjectividade pessoal, e, enquanto tal, conformador de um espaço de decisão e de liberdade”.

¹² Dada a sua “fundamentalidade” terá que se entender que este direito se estende a todos os ramos processuais, como seja, ao processo constitucional, penal, tributário, etcetera, isto é, mesmo àqueles ramos processuais, que não beneficiam deste direito plasmado em lei ordinária processual. Sobre a sua aplicação ao processo do Tribunal de Contas se analisará *infra*. A categoria da “fundamentalidade” (R. Alexy) aponta para a especial dignidade da protecção dos direitos num sentido formal e num sentido material. A “fundamentalidade” formal está geralmente associada à constitucionalização e a “fundamentalidade” material insinua que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. Para outros desenvolvimentos, vd. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*

Este regime específico¹³ de que beneficia o direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, por efeito de analogia (cf. art. 17.º), sintetiza-se numa *componente material* (aplicação directa e vinculação das entidades públicas¹⁴ e privadas – art. 18.º/1; limitação das situações de restrição – art. 18.º/2/3; regra da proibição da suspensão do seu exercício – art. 19.º; imposição de processos céleres e prioritários para a sua protecção – art. 20.º/5; direito de resistência – art. 21.º; imposição de um regime de responsabilidade do Estado pela sua violação – art. 22.º), *componente orgânica* (reserva de competência legislativa da Assembleia da República - art. 165.º/1-b) e *componente de revisão constitucional* (as leis de revisão constitucional terão de respeitar os direitos, liberdades e garantias -art. 288.º/d)¹⁵.

Também no Direito da União Europeia se pode encontrar uma norma com teor idêntico (cf. art. 47.º CDFUE). Todavia, este texto (CDFUE) não apresenta força jurídica vinculativa, mas apenas político-doutrinal. Ainda assim, mesmo antes da proclamação da CDFUE (2000) já o TJCE, por via pretoriana, havia reconhecido o direito a uma decisão em prazo razoável considerando-o um princípio geral de direito comunitário. O aresto que opôs a sociedade Baustahlgewebe GmbH à Comissão das Comunidades Europeias¹⁶ demonstra que o TJCE reduziu a coima que havia sido aplicada àquela sociedade por ter entendido que o processo que correu no Tribunal de Primeira Instância durante cinco anos e seis meses havia violado o direito a uma decisão em prazo razoável.

O sistema de protecção de direitos fundamentais das comunidades tem sido um sistema de criação jurisprudencial que conheceu várias fases de desenvolvimento. Apesar de muito discutida a possibilidade de criação de um sistema autónomo de protecção de direitos fundamentais da União Europeia ainda tal não foi conseguido. As opções adiantadas passam pela atribuição de força vinculativa à CDFUE e/ou pela adesão à CEDH. Espera-se conseguir esse desiderato com a ratificação do Tratado de Lisboa (assinado nesta cidade em 13 de Dezembro de 2007) por todos os Estados-membros¹⁷, passando a

e *Teoria da Constituição*, 4.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2000, p. 372 e 373. Para uma análise dos critérios de *fundamentalidade material*, vd. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Estoril, Príncipe, 2007, p. 54 e ss..

¹³ Para além deste regime específico os direitos, liberdades e garantias beneficiam do regime geral dos direitos fundamentais, nomeadamente do princípio da universalidade, princípio da igualdade, princípio da proporcionalidade, princípio da protecção da confiança, princípio do acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva, assim como de mecanismos de defesa jurisdicionais e não jurisdicionais.

¹⁴ Pode encontrar-se uma concretização constitucional da vinculação da actuação pública aos direitos, liberdades e garantias no artigo 272.º/3 da CRP.

¹⁵ MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais...*, p. 48.

¹⁶ Vd. Acórdão do TJCE, de 17 de Dezembro de 1998, caso Baustahlgewebe GmbH c. Comissão das Comunidades Europeias.

¹⁷ Para uma noção do sistema de protecção de direitos fundamentais da União, nomeadamente das várias fases de desenvolvimento, vd. entre muitos, MOURA RAMOS, "A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Protecção dos Direitos Fundamentais", Separata de *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Stvd.ia ivridica, 61, Coimbra, Coimbra Editora, 2001; RUI MEDEIROS, "A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado português", in *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, Edição lit. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001, p. 227-294; MARIA LUÍSA DUARTE, «O direito da União Europeia e o direito europeu dos direitos do homem: uma defesa do "triângulo judicial europeu"», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Lisboa, Coimbra Editora, 2004, p. 735-760. A adesão da União Europeia à CEDH suscita vários problemas, nomeadamente no plano do funcionamento

União Europeia a dispor de um sistema de protecção de direitos fundamentais positivado.

1.1.2. Na CEDH

Portugal, desde o momento da adesão à CEDH¹⁸, dispõe no seu ordenamento jurídico de um instrumento que o obriga a dar cumprimento ao direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. A nossa ordem jurídica atribuiu ao direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, constante do artigo 6.º/1 e 5.º/3 da CEDH um valor supra-legal¹⁹, por via da ratificação daquele diploma. Estes dois normativos têm conteúdos diferentes, como veremos *infra* na Parte II, Capítulo II, 1.3.2.

1.1.3. No Direito Ordinário

O direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas encontra protecção legal em vários preceitos do nosso ordenamento jurídico ordinário, *maxime* ao nível de várias leis processuais de diferentes ramos. Assim acontece em processo civil, veja-se o artigo 2.º/1 do CPC; em contencioso administrativo, por via do disposto no 2.º/1 do CPTA; no processo tributário, por efeito do disposto no artigo 96.º/1 do CPPT.

judicial dos dois sistemas. Para este problema a doutrina costuma adiantar a necessidade de criar um mecanismo de diálogo entre o juiz comunitário e o juiz do TEDH à semelhança do mecanismo de reenvio prejudicial previsto no artigo 234.º do TCE. Assim, MARIA LUÍSA DUARTE, “O modelo europeu de protecção dos direitos fundamentais: dualidade e convergência”, *Revista de Estudos Europeus*, Associação Interuniversitária de Estudos Europeus, Coimbra, Ano 1, nº 1, Janeiro-Junho, 2007, p. 31-42; CARLA AMADO GOMES, “O Tratado de Lisboa. Ser ou não ser ... reformador (eis a questão)”, *RMP*, Ano 29, n.º 114, Abril-Junho, 2008, p. 20-21. De acordo com o RRCEE um particular que veja violado ou restringido um direito e consequentemente lesado, por acto nacional alegadamente contrário ao Direito Comunitário pode dirigir-se ao juiz nacional para ser ressarcido (não sem as dificuldades interpretativas que o RRCEE convoca – dado o seu relativo silêncio sobre responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário). Sobre as dificuldades de efectivação da responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário vd. CARLA AMADO GOMES, *O livro das ilusões: A responsabilidade do Estado por violação do Direito Comunitário, apesar da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro*, disponível in (<http://icjp.pt/papers>), consultado em 27 de Maio de 2009.

¹⁸ Em rigor, estamos a referir-nos à Convenção para a Liberdade dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais assinada em Roma em, 4 de Novembro de 1950, e aos seus protocolos adicionais, vulgarmente designada por Convenção Europeia dos Direitos do Homem, introduzida na ordem jurídica nacional pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro. No âmbito dos sistemas regionais de protecção de direitos fundamentais ou de direitos do homem que vinculam Portugal, encontra-se, nomeadamente o sistema do Conselho da Europa. Este sistema é constituído pela CEDH que institui um sistema próprio de tutela dos direitos e liberdades nela consagrados, isto é, o TEDH e que deixa a supervisão da execução das sentenças a cargo do Comité de Ministros. Para outros desenvolvimentos sobre o sistema de protecção de direitos fundamentais da CEDH, vd. entre muitos, JORGE MIRANDA, *Curso de Direito Internacional Público*, 3ª Edição, S. João do Estoril, Principia, 2006, p. 311-322 e JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª Edição, Actualizada e Ampliada, Lisboa, Almedina, 2008, p. 621-628.

¹⁹ Não obstante se discutir o valor hierárquico destes actos, verifica-se uma tendência maioritária da doutrina no sentido da *supra* legalidade e *infra* constitucionalidade. MOURA RAMOS, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – sua posição face ao ordenamento jurídico português”, *Documentação e Direito Comparado*, n.º 5, 1981, p. 117 e 144; IRENEU CABRAL BARRETO, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 3.ª Edição, sl, Coimbra Editora, 2005, p. 35, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa...*, p. 260 e JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, sl, Coimbra Editora, 2005, p. 95.

Para além das referidas disposições encontramos no nosso ordenamento muitos afloramentos ou concretizações do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. A título de exemplo, veja-se o incidente de aceleração processual residente no CPP (art. 108.º a 110.º)²⁰ e as formas simplificadas e aceleradas de processo (civil, penal, administrativo, etc.)²¹.

1.2. Na jurisprudência

1.2.1. Na jurisprudência do TEDH

Há muito que a Corte de Estrasburgo vem desenvolvendo uma vasta jurisprudência criativa e integrativa do direito a um processo em prazo razoável²². O seu prestígio tem sido acompanhado de um considerável aumento do número de recursos, o que revela que o indivíduo manifesta uma maior confiança num sistema de controlo elaborado há cinquenta anos e que este se mostra indispensável²³. Esta jurisprudência visa, por um lado, que os Estados disponham de meios logísticos e legislativos que dêem cumprimento ao direito a uma decisão em prazo razoável e, por outro, que disponham de um meio processual efectivo que permita a reparação dos danos causados pela violação daquele direito. Dado que o objecto do presente estudo não se prende com a influência da jurisprudência do TEDH na adopção de meios logísticos ou legislativos pelos Estados com vista a dar cumprimento ao direito a uma decisão em prazo razoável iremos fazer referência apenas à jurisprudência que trata da reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

Trata-se de uma jurisprudência desenvolvida a partir do disposto no artigo 6.º/1 da CEDH. Artigo este que, segundo cremos, foi o antecedente do artigo 20.º/4 da CRP²⁴, assim como o propulsor do artigo 12.º do RRCEE. Esta jurisprudência tem vindo a revelar-se de enorme importância na depuração conceptual da noção de prazo razoável. O TEDH

²⁰ Sobre estes e outros afloramentos em processo penal, vd. ANA LUÍSA SANTOS PINTO, *A Celeridade no Processo Penal: Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008, p. 75 a 164. Para uma noção do tratamento dado à celeridade no processo penal português e no direito comparado, nomeadamente na Alemanha, Inglaterra, Bélgica, Canadá, Egipto, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Polónia, Rússia e Suíça, vd. International Review of Law, *The celerity of criminal Procedure*, Ano 66, n.º 3-4, Setembro, Nova série, Syrause (Italie), èrès, 1995.

²¹ Sobre a concretização do direito a uma decisão em prazo razoável no novo contencioso administrativo, vd. ISABEL CELESTE FONSECA, "Do novo contencioso administrativo e do direito à justiça em prazo razoável", in Estudos em comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho, Coimbra, 2004, p. 371 e ss..

²² Vd. as sentenças deste Tribunal que se citarão ao longo deste estudo e referenciadas no final do mesmo.

²³ Isto mesmo nos dá nota PLACIDO FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, Civitas, Madrid, 1994, p. 55, citando CARL AAGE NORGAAARD, "Il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo di fronte alla sfida della sua efficacia", *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Gennaio-Aprile, 1991.

²⁴ Neste sentido, a intervenção do Deputado Alberto Martins, *Diário da Assembleia da Republica*, Serie II, revisão constitucional, de 6 de Junho de 1996, p. 430. Expressando a mesma hipótese falando de "impressionismo jurídico", vd. LUÍS GUILHERME CATARINO, "Responsabilidade por facto jurisdicional – contributo para a reforma do sistema geral de responsabilidade civil extracontratual do Estado", in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça, 2002, p. 283. SÉRVULO CORREIA/ RUI MEDEIROS/DINIZ DE AYALA, *Estudos de direito processual administrativo*, Lisboa, Lex, 2002, p. 60.

tem desenvolvido de forma sistemática e reiterada vários critérios de objectivação do conceito de prazo razoável ou de dilações indevidas ou injustificadas, sendo hoje pacíficos. É com recurso a estes critérios que se deverá abordar a violação/não violação do direito a uma decisão em prazo razoável no caso concreto. Estes critérios poderão ser classificados como *imperativos* ou *facultativos*. Entre os primeiros encontram-se *i)* a complexidade do caso; *ii)* a conduta do requerente e *iii)* a conduta das autoridades; já entre os segundos figuraram *iv)* a importância do litígio para o interessado e *v)* o contexto em que se desenrolam as actuações²⁵.

Não podemos avançar sem trazer à tona uma questão que, em alguma medida, perpassa todo o presente estudo e que se revela no *relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH*²⁶. Trata-se de uma questão que não é resolvida pelo facto de a CEDH apresentar valor *supra* legal, embora este argumento possa ajudar à discussão, na medida em que o TEDH é o órgão privilegiado na interpretação e aplicação da CEDH. Esta questão também não é resolvida pelo facto de a CEDH dever ser interpretada de acordo com os cânones próprios do Direito Internacional Público e não de acordo com os cânones interpretativos do Direito Interno, na medida em que cabe aos juízes nacionais mobilizar os cânones ou critérios próprios do Direito Internacional²⁷. O problema estaria resolvido se as decisões do TEDH tivessem força de *precedente de direito*. Mas não está, pois, além de não se encontrar arrimo jurídico que aconselhe esta solução, também a doutrina maioritária²⁸ e o próprio TEDH não o assumem expressamente. Apesar de o TEDH não admitir expressamente que os seus acórdãos têm carácter de *precedente de direito*, há muito que considera que os seus acórdãos servem, não somente para resolver os casos que lhe são submetidos, mas também para clarificar, desenvolver e salvaguardar as normas da CEDH e contribuir para o respeito dos compromissos assumidos pelos Estados contratantes²⁹. Num período mais recente, o TEDH tem vindo a exigir que os tribunais nacionais considerem a sua jurisprudência nas decisões internas, sempre que estejam em causa casos similares³⁰. Isto é, os Estados estão obrigados a cumprir a sua jurisprudência ou a aplicar legislação interna que garanta uma protecção equivalente.

Confrontada a jurisprudência dos nossos tribunais administrativos superiores, em matéria de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, verifica-se uma relação que, em alguma medida, se revela de temor e, ao mesmo tempo, de respeito pelo compromisso assumido pelo Estado português (nomeadamente pelo Juiz, enquanto parte integrante do Estado em sentido amplo) com a ratificação da CEDH. A jurisprudência dos tribunais nacionais esclarece que se deve ter em conta a interpretação da jurisprudência do TEDH “*sob pena de futura condenação*”

²⁵ Este último não assume autonomia e, por isso, não será objecto de abordagem.

²⁶ A propósito do *relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH* alguns autores referem que longe vai o tempo da mera “interacção dialéctica” entre as duas jurisdições reconhecendo o TEDH como o órgão competente para fornecer a interpretação autorizada das normas da CEDH. Neste sentido, OLIVIER DE SCHUTTER, “La coopération entre La Cour Européenne des Droits de L’Homme et le Juge National”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 30, n.º 1, Edition del’Institut de Sociologie, Bruxelles, 1997, p. 21 e ss..

²⁷ Neste sentido, MOURA RAMOS, “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – sua posição ...”, p. 154 e ss..

²⁸ Considerando que a jurisprudência do TEDH, nomeadamente os critérios de objectivação do conceito de prazo razoável pode funcionar como fonte normativa extra-jurídica, vd. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p. 57.

²⁹ Acórdão do TEDH, de 18 de Novembro de 1978, caso Ireland c. UK.

³⁰ vd. jurisprudência do TEDH citada na Parte II, Capítulo II, ponto 3.2.2.2.

internacional do Estado por divergências entre a aplicação tida por apropriada na ordem nacional e a interpretação dada pelo tribunal de Estrasburgo...³¹”. Esta jurisprudência parece reflectir a evolução para um controlo do TEDH, material e de facto, como “quarta instância”³², ao mesmo tempo que reflecte que a interacção judicial não está isenta de tensões, implicando mesmo, por parte das jurisdições nacionais, alguma perda de soberania judicial³³.

Lembre-se que a força jurídica das decisões do TEDH se faz sentir aos mais diversos níveis, ainda que *a posteriori*. Por exemplo, em países como Luxemburgo, Malta, Noruega, Suécia existe um recurso específico para anular ou reformar acto administrativo ou acto jurisdicional que o Tribunal venha declarar contrário à CEDH. E em outros países, como Áustria e Bélgica, é possível interpor recurso de anulação das decisões internas para garantir o respeito da lei³⁴. Em Portugal, não sem algumas hesitações, uma solução parecida pode encontrar fundamento nos artigos 449.º/1 alíneas a) ou c) do CPP e 771.º do CPC.³⁵ Após a alteração do CPP, pela Lei n.º 47/2008, de 29 de Agosto, foi introduzida a alínea g) ao artigo 449.º/1 que prevê a admissibilidade de revisão da sentença transitada em julgado desde que se verifique uma sentença proferida por uma instância internacional, que vincule o Estado português e que seja *inconciliável com a condenação ou suscite graves dúvidas sobre a sua justiça*.

A questão da eficácia dos acórdãos do TEDH³⁶ é muito discutida na doutrina estrangeira, não faltando quem entenda que os mesmos beneficiam de eficácia *erga omnes*³⁷. Todavia, maioritariamente entende-se que os mesmos apresentam eficácia *inter partes*³⁸. Ainda assim, tem de se lhes reconhecer outros efeitos (indirectos³⁹) que vão

³¹ Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07.

³² Este reconhecimento do TEDH, de facto, como “quarta instância” acaba por contrariar, de direito, o modelo convencional de controlo judicial.

³³ HENRIQUES GASPAR, “A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – a perspectiva nacional ou o outro lado do espelho”, *Julgar*, n.º 7, Janeiro-Abril, 2009, p. 41.

³⁴ IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, p. 326 e 327, citando POLAKIEWICZ, “La mise en oeuvre de la CEDH et des décisions de la cour de Strasbourg en Europe de L’Ouest: une évaluation”, *Revue Universelle des Droits de L’Homme*, n.º 4, 1992, p. 418 e ss..

³⁵ Neste sentido, e para mais desenvolvimentos, vd. IRENEU CABRAL BARRETO, *A Convenção...*, p. 327.

³⁶ O raciocínio aqui desenvolvido tem pressuposto que os acórdãos do TEDH são obrigatórios, declaratórios e não executivos, na medida em que não configuram título executivo (cf. *a contrario* do art. 46.º do CPC), sendo a sua execução fiscalizada pelo Comité de Ministros. Deste estudo apenas nos interessa a eficácia dos acórdãos enquanto meio que contribui para a uniformização da interpretação e aplicação do direito da CEDH à decisão em prazo razoável no ordenamento nacional. Ficando de fora o *modus* de execução desses acórdãos. Para outros desenvolvimentos sobre a execução dos acórdãos do TEDH, vd. MARIA JOSÉ MORAIS PIRES, “Execução dos Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: o Protocolo n.º 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, in *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Lisboa, 2006, p. 821-841.

³⁷ ELISABETH LAMBERT-ABDELGAWAD, *Les Effets des Arrêts de la Cour Européenne de Droits de L’Homme – contribution à une approche pluraliste du droit européen du droit de L’Homme*, Bruxelas, 1999, p. 287 e ss.. Vd. alguma doutrina chamando à atenção para o facto de implicitamente o TEDH pugnar por um efeito *erga omnes* dos seus acórdãos embora não o admitindo expressamente - VELU/ERGEK, *La Convention européenne des droits de L’Homme*, Bruxelas, 1990, p. 1072 e ss..

³⁸ Veja-se que apesar de se reconhecer eficácia *inter partes* aos acórdãos do TEDH a doutrina não deixa de referir “que o Tribunal considera, sem o admitir expressamente, que a sua jurisprudência deve ser tida em conta pelos demais Estados partes.”, vd. MORAIS PIRES, “Execução dos Acórdãos...”, p. 826.

³⁹ Neste sentido, chamando à atenção que os Estados-parte da CEDH para além de cumprirem os acórdãos do TEDH em que foram condenados, devem ter em conta as possíveis repercussões que os restantes

além da eficácia dentro do processo, na medida em que, maioritariamente os acórdãos do TEDH, para além de se apresentarem como *precedente de facto*, irradiam direito, devendo valer como *topoi* interpretativo. Na mesma lógica de irradiação de direito para além do caso concreto, o TEDH tem adoptado “acórdãos-piloto”. Por via destes acórdãos o TEDH não só determina as medidas necessárias à resolução do processo em causa, como obriga o Estado *incumpridor* a remediar esse problema perante todas as pessoas que se encontrem em situação similar ao requerente, congelando a apreciação de queixas baseadas na mesma violação⁴⁰.

Por outro lado, enquanto *coisa interpretada*, os acórdãos do TEDH apresentam efeitos indirectos e *erga omnes* que vão além do caso *sub judice*, acabando essa interpretação como que por integrar as normas da CEDH. O que implica que o poder judicial, enquanto parte integrante do Estado, deve esforçar-se por dar cumprimento a essa jurisprudência *a anteriori* de modo a que o TEDH mantenha a sua função subsidiária e de modo a assegurar o cumprimento da CEDH. Por outro lado ainda, só esta atitude do juiz nacional poderá evitar a violação do artigo 13.º da CEDH assegurando, por via da interpretação uniforme apresentada pelo juiz do TEDH, a existência de um meio interno capaz de tornar efectiva a protecção dos direitos reconhecidos pela CEDH.

A liberdade do juiz nacional na interpretação e aplicação de normas de Direito Internacional, como é o caso das normas da CEDH, pode apenas pôr em causa um único interesse, mas esse interesse é de ordem internacional, e não de ordem interna: é o interesse da garantia da uniformidade de sentido na aplicação das normas internacionais⁴¹. Assim, o interesse que o juiz nacional deve privilegiar, sob pena de fazer o Estado incorrer em responsabilidade internacional, é o interesse da uniformização do direito da CEDH. Claro está que este interesse seria melhor assegurado se existisse um mecanismo de recurso a uma instância internacional, que tivesse poderes exclusivos de interpretação das normas de Direito Internacional Convencional ou se no caso concreto da CEDH, fosse possível um mecanismo de reenvio prejudicial para o TEDH similar ao que existe para o TJCE (cf. art. 234.º TUE)⁴². Todavia, não existe qualquer mecanismo que permita aos tribunais nacionais formular um pedido de esclarecimento relativamente à interpretação a dar a uma norma constante da CEDH, nomeadamente no que se refere à norma constante do artigo 6.º/1 da CEDH. A inexistência de um sistema de reenvio prejudicial no sistema da Convenção, longe de militar por limitar os efeitos dos acórdãos ao caso concreto pugna por uma extensão dos seus efeitos aos casos similares. Pelo que, caberá ao juiz nacional na sua liberdade de interpretação das normas da CEDH, convocar a jurisprudência do TEDH como forma coadjuvante de elaboração da “norma decisória” do caso concreto. Surge assim um princípio *da necessária consideração pelos juízes nacionais da jurisprudência do TEDH na interpretação e aplicação da CEDH*.

Em síntese, a animar o *relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do*

acórdãos podem ter nos seus respectivos ordenamentos, ARGÉLIA QUERALT JIMÉNEZ, *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*, Madrid, Tirant lo blanch, 2003, p. 239.

⁴⁰ MORAIS PIRES, “Execução dos Acórdãos...”, p. 827.

⁴¹ Neste sentido, MOURA RAMOS, “A Convenção Europeia dos Direitos...”, p. 152.

⁴² Este hipótese não foi estranha ao Conselho da Europa, tendo chegado a elaborar um projecto de acordo que cometia a interpretação dos tratados europeus ao tribunal de Estrasburgo. Defendendo a admissão do reenvio prejudicial como mecanismo de uniformização.

TEDH parece estar o *princípio da interpretação uniforme*⁴³, aparecendo o TEDH como guardião deste princípio. Esta conclusão impõe-se não só pelo facto de na prática o TEDH visar com os seus acórdãos uma interpretação comum a todos os Estados parte da CEDH; como pelo facto dos juizes nacionais⁴⁴ demonstrarem um elevado respeito pela doutrina resultante dos acórdãos do TEDH ainda que os respectivos Estados não tenham sido parte nesses acórdãos⁴⁵ e também pelo facto de os Estados aceitarem a interpretação feita pelo TEDH, em casos em que não são parte, inclusive fazendo alterações legislativas com vista a cumprirem o entendimento do TEDH naqueles casos concretos. Um qualquer entendimento diferente levaria a que a CEDH, que é interpretada e aplicada por um elevado número de jurisdições nacionais,⁴⁶ fosse sujeita a uma “anarquia jurisprudencial”⁴⁷ pouco compatível com o objecto e o espírito da mesma.

1.2.2. Na jurisprudência nacional

A nossa jurisprudência tem considerado que o direito a uma decisão em prazo razoável se concretiza *“pela obtenção do órgão jurisdicional competente [de] uma decisão dentro dos prazos legais pré-estabelecidos, ou, no caso de esses prazos não estarem fixados na lei, de um lapso temporal proporcional e adequado à complexidade do processo”*. Pretendendo significar-se *“com isto que a prontidão na administração da justiça é fundamental para que o direito à tutela judicial tenha efectiva realização. E isso exige celeridade processual, com observância dos prazos, tanto pelo juiz, como pelas partes”*⁴⁸, ou aceitando que aquele direito *“aponta para que, quando os cidadãos recorram aos tribunais para defenderem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, venham a obter, da parte destes órgãos de administração de justiça, uma decisão sem dilações indevidas, ou seja, um pronunciamento, sobre a acção ou recurso que intentaram ou interpuseram, dentro de um prazo razoável e proporcionado à complexidade do processo, designadamente, dentro dos prazos que se encontrarem estabelecidos para a formação e proferimento da decisão nas cabidas leis processuais”*⁴⁹.

⁴³ Pensamos que o princípio da interpretação e aplicação uniforme do direito da CEDH tem apenas como limite os valores constitucionais com os quais colida. Todavia, tal colisão tem uma grande tendência para não acontecer na medida em que existe uma matriz comum entre a CEDH e a CRP. A CEDH funda-se na DUDH (cf. preâmbulo da CEDH) e os direitos fundamentais da nossa Constituição devem ser interpretados e integrados de acordo com a DUDH (cf. art. 16.º/2 da CRP).

⁴⁴ Veja-se o modo como a maior parte dos juizes dos diferentes Estados assinantes da CEDH aceitam a jurisprudência do TEDH e a incorporam nas suas decisões, LAMBERT-ABDELGAUWAD, *Les Effets des Arrêts de la Cour...*, p. 287 e ss..

⁴⁵ A este propósito fala-se de uma relação “semi-vertical”, no sentido em que os tribunais de qualquer dos Estados membros estão directamente comprometidos no respeito pelos direitos fundamentais tal como são garantidos pela CEDH, ou seja, com os desenvolvimentos e como são interpretados e aplicados pelo TEDH. Atribui-se aos Supremos Tribunais a responsabilidade pelos ajustamentos do direito nacional à CEDH, tal como interpretadas pelo TEDH. HENRIQUES GASPAR, “A influência da CEDH...”, p. 39.

⁴⁶ Recorde-se que o universo territorial e pessoal do TEDH cifra-se em 47 Estados e 800 milhões de habitantes.

⁴⁷ VELU/ERGE, *La Convention ...*, p. 1077.

⁴⁸ Acórdão do TC n.º 223/95, de 26 de Abril de 1995, processo n.º 712/93.

⁴⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 248/02, de 4 de Junho de 2002, processo n.º 89/2002. Esclareça-se que a jurisprudência administrativa tem entendido que este direito, assim configurado, deve ser entendido no sentido de *“que não basta a simples ou mera violação dum prazo previsto na lei para a prática de certo acto judicial, facto que não pode ter-se como banal e como aceitável ou justificável sem mais, para se concluir logo no sentido de que foi violado o direito à justiça em prazo razoável”* (cf. Acórdão do TCAN, de 30

Na jurisprudência nacional convém distinguir, por um lado, a jurisprudência do TC que raramente⁵⁰ se tem manifestado sobre o assunto, nomeadamente, no que tange às consequências da violação do direito a uma decisão em prazo razoável⁵¹. E, por outro lado, a jurisprudência comum e administrativa que tem invocado o direito a uma decisão em prazo razoável, sobretudo, para efeitos de reparação dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas⁵².

2. Direito a uma decisão em prazo razoável enquanto direito fundamental autónomo

2.1. Apreciação do problema e posição adoptada

Há muito que a doutrina⁵³ e a jurisprudência portuguesas⁵⁴, assim como a jurisprudência do TEDH⁵⁵ se referem ao direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas como um direito autónomo ou uma dimensão constitutiva do direito à tutela jurisdicional efectiva. Também o Tribunal Constitucional já se pronunciou definindo-o como um dos “*momentos distintos da protecção jurisdicional eficaz ou de uma tutela judicial efectiva*”, considerando-o “*um segundo momento, depois de concretizado o acesso a um tribunal*” e antes do “*direito à execução das decisões dos tribunais ou no direito à efectividade das sentenças*”⁵⁶.

Ainda que sistematicamente integrado no artigo 20.º da CRP, cuja epígrafe reza “*Acesso ao direito e tutela jurisdicional efectiva*”, o direito a uma decisão em prazo razoável aparece autonomizado no número 4 daquele artigo. Apesar do regime jurídico aplicável ser o regime comum aos restantes direitos, liberdades e garantias, este direito fundamental assume, por um lado, carácter autónomo face ao direito à tutela jurisdicional efectiva e, por outro, é complementar deste.

Pela nossa parte,⁵⁷ entendemos que se trata de um direito distinto do direito à

de Março de 2006 processo n.º 5/04.2). Em suma, quer dizer-se que nem o direito a uma decisão em prazo razoável é um direito ao cumprimento dos prazos, nem a ultrapassagem destes gera automaticamente a violação daquele direito. A determinação das situações de violação do direito a uma decisão em prazo razoável deve ser feita casuisticamente à luz das pautas interpretativas e integrativas desenvolvidas pelo TEDH. Sobre este assunto, vd. *infra* Parte II, Capítulo II, ponto 1.1.2.

⁵⁰ Pode ver-se no Acórdão n.º 99/2001, de 13 de Março de 2001, processo n.º 640/99, a afirmação do TC “*que a exigência da via hierárquica necessária não colide com o direito a uma decisão em prazo razoável*”.

⁵¹ A esta desoladora conclusão chega também (citando Mário Torres) ISABEL CELESTE FONSECA, “*Do novo contencioso...*”, p. 365.

⁵² Vd. *Infra*, Parte I, Capítulo II, ponto 3.2.2.

⁵³ Neste sentido, ou considerando-o pelo menos uma dimensão constitutiva do direito à protecção jurisdicional efectiva, embora sem desenvolver o assunto, GOMES CANOTILHO, “Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989 – anotação...”, p. 306. Ainda no mesmo sentido, citando o referido A., vd. LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 385.

⁵⁴ Entre muitos, recentemente, Acórdão do STA, de 9 de Outubro de 2009, processo n.º 319/08 e Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 11 de Dezembro de 2007, processo n.º 735728.

⁵⁵ Acórdãos do TEDH, de 9 de Dezembro de 1994, caso Schouten y Meldrum e de 25 de Fevereiro de 1993, caso Dobbartin.

⁵⁶ Acórdão do TC n.º 444/91, de 20 de Novembro de 1991, processo n.º 184/90.

⁵⁷ No que toca ao direito comparado, em Espanha, no mesmo sentido, entre outros, GARCIA PONS, *Responsabilidad del Estado...*, p. 215 e FRANCISCO SOTO NIETO, *Jueces y abogados. Miscelánea sobre sus*

tutela jurisdicional efectiva, susceptível de violação diferente e com um âmbito de protecção diferenciado. Estamos na presença de um direito autónomo.⁵⁸ A infracção de um é independente da infracção do outro e, em consequência, a reparação das consequências lesivas derivadas desta infracção deverão ser diferentes, consoante o direito que esteja em causa. O direito a um processo sem dilações indevidas possui substantividade própria por imperativo da garantia do seu conteúdo essencial. A vulnerabilidade deste direito constitui de *per si* a violação de um direito fundamental que assiste ao recorrente frente ao Estado e cuja reacção moral e material só é possível se for considerado como direito autónomo frente ao direito à tutela jurisdicional efectiva⁵⁹. O legislador constituinte reflecte, indubitavelmente, por via da autonomização do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas que o tempo é objecto de preocupação constitucional.

A autonomia deste direito reitera-se pelo “teste da prática”, na medida em que o direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas interpretado de acordo com a jurisprudência do TEDH tem-se revelado de enorme sucesso e com um conteúdo bastante definido, que definitivamente não se confunde com o direito à tutela jurisdicional efectiva. Tal autonomia infelizmente mede-se nas várias dezenas de vezes que o Estado português foi condenado pelo TEDH por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, sem que fosse invocado o direito à tutela jurisdicional efectiva.

Este direito fundamental, dada a sua autonomia e importância prática, ocupa cada vez mais o centro das atenções. A este propósito atente-se, em França, numa comunicação do presidente da comissão para avaliar, nos anos de 1996 e 1997, os meios ao dispor dos tribunais, que afirmava na conclusão dos trabalhos: *“actualmente o nosso problema não é tanto ajudar o cidadão a ter acesso à justiça, mas ajudá-lo a sair dela, isto é, criar condições que permitam uma resposta da justiça num prazo razoável”*⁶⁰. Interessa garantir a todos os que intervenham numa causa, na medida em que procuram a justiça, que esta decida em prazo razoável.

3. Consequências da violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

3.1. Consequências extraprocessuais

Verificando-se a violação de direitos constitucionalmente protegidos, os tribunais deverão deitar mão a qualquer dos remédios constitucionalmente e legalmente consagrados para o reparar – sendo certo que a indemnização é a forma prototípica de reparação de danos⁶¹. A reparação ou compensação dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, enquanto

condiciones y deberes, La Ley, 1995, p. 3.

⁵⁸ Apesar da sua autonomia, são direitos estreitamente relacionados. Neste mesmo sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, p. 417.

⁵⁹ Neste sentido, GARCIA PONS, *Responsabilidad del Estado...*, p. 218.

⁶⁰ Vd. JOLIBOIS, *et. alii*, 1996-1997 *apud* CONCEIÇÃO GOMES, *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça*, Tribunais em Sociedade, sl, Coimbra Editora, 2003, p. 12.

⁶¹ LUÍS GUILHERME CATARINO, *A Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 173.

consequência reparatória que ocorre por via de outro processo, de um processo indemnizatório, vem a revelar-se uma consequência extraprocessual. Para além da reparação podemos encontrar outras consequências que ocorrerão dentro do próprio processo em que ocorre a dilação ou dilações indevidas. Estas consequências acabam por se revelar concretizações possíveis do direito fundamental à reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável permitindo uma densificação do conteúdo daquele direito constitucionalmente garantido que vai além de um direito de crédito sobre o Estado⁶².

3.2. Consequências endoprocessuais

Como se referiu o *direito à reparação* não é a única consequência adiantada pela doutrina, sobretudo a estrangeira, para reagir às dilações indevidas. Têm sido adiantadas várias soluções, muitas delas não compatíveis com o nosso ordenamento jurídico vigente. Estas soluções estão sobretudo pensadas para o processo penal e produzem efeitos imediatos no próprio processo.

Uma das soluções é a *nulidade do processado*. Trata-se de uma solução que não é de todo consensual, mas que encontra defensores em Espanha⁶³, Bélgica⁶⁴, Holanda⁶⁵, Estados Unidos da América⁶⁶, Reino Unido⁶⁷, Alemanha⁶⁸ e Suíça⁶⁹. Em Portugal não encontramos defensores de tal “remédio”⁷⁰ e confessamos que o nosso quadro jurídico também não nos incita a trilhar esse caminho.

Outra solução que se desventura, como consequência das dilações indevidas, é a *atenuação da pena*, que só é concebível quando o tribunal concluir pela condenação do arguido. Esta solução encontra muitos adeptos nos Estados Unidos⁷¹, Alemanha⁷², Bélgica⁷³, Holanda⁷⁴, Espanha⁷⁵ e Portugal⁷⁶. No nosso ordenamento jurídico esta solução

⁶² FRANCESCA RAIA, “La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo”, *Quaderni Costituzionali*, Ano XXXVI, n.º 206, p. 718.

⁶³ Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol n.º 47/1987 (Boletín Oficial del Estado n.º 107, de 05/05/1987). VIVES ANTÓN, *La reforma del proceso Penal; Comentarios a la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Processual II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992, p. 86 e ss..

⁶⁴ D. BOSLY/CHRISTIAN DE VALKENEER, “La célérité dans la procédure pénale en Droit belge”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 453 e ss..

⁶⁵ GEERT CORSTENS, “La célérité de la procédure pénale aux Pays-Bas”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, p. 609 e ss..

⁶⁶ Decisão do *Supreme Court*, caso *Barker v. Wingo*, processo n.º 407 US 514 (1972).

⁶⁷ L. H. LEIGH, “Le délai raisonnable: note a propos du droit anglais”, *RTDH*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 103.

⁶⁸ PETER HUNERFELD, “La célérité dans la procédure pénale en Allemagne”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 404.

⁶⁹ DOMINIQUE PONCET /ALESSANDRA CAMBI, “Il diritto al giudizio entro un termine ragionevole”, *L'Indice Penale*, Ano 29, n.º 2, 1995, p. 253 e ss..

⁷⁰ Esta expressão é utilizada, entre outros, por VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 2004, p. 144.

⁷¹ *Court of Appeals*, caso *Estados Unidos v. Strunk*, processo n.º 412 US 434 (1973).

⁷² ALFRED FISCHER, “Le délai raisonnable et la jurisprudence allemande”, *RTDH*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 97.

⁷³ D. BOSLY/CHRISTIAN DE VALKENEER, “La célérité...”, p. 453 e ss..

⁷⁴ GEERT CORSTENS, “La célérité de la procédure ...”, p. 609 e ss..

⁷⁵ MANZÓN-CABEJA OLMEDA, Araceli, *La atenuante analógica de dilaciones indebidas*, Grupo Difusión, Madrid, 2007, p. 155 e ss..

⁷⁶ Entre muitos, MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português: Anotado e Comentado*, 14.ª Edição, Coimbra,

decorre do artigo 72.º/2-d) do Código Penal e tem tido larga aceitação na jurisprudência nacional⁷⁷.

Outra das soluções adiantadas para remediar a violação do direito a uma decisão em prazo razoável resulta na *não execução da pena aplicada*. Esta solução é defendida no ordenamento Suíço⁷⁸ e por uma jurisprudência minoritária espanhola⁷⁹. O nosso ordenamento, face ao disposto nos artigos 467.º e 468.º do Código de Processo Penal, não parece suportar uma solução desse tipo.

Para além das consequências jurídicas indicadas *supra*, encontram-se ainda, como possíveis consequências políticas, o *Indulto e comutação da pena*. Estas formas de reacção às dilações indevidas têm sido aceites pela jurisprudência espanhola⁸⁰. Entre nós não encontramos aresto com este teor.

CAPÍTULO II

Direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

1. Da irresponsabilidade à responsabilidade civil extracontratual do Estado

A responsabilidade civil extracontratual do Estado tem recebido um tratamento diferente dependendo do tempo e do espaço. Todavia, em síntese, pode dizer-se que depois de abandonada a regra da irresponsabilidade absoluta adoptada durante muito tempo se evoluiu para a responsabilidade subjectiva vinculada à ideia de culpa, e mais tarde avançou-se para a adopção de preceitos próprios impostos pelo direito público. Neste estudo não se pretende fazer uma análise histórica de cada período, mas tão-somente uma referência muito sintética desta evolução⁸¹.

No princípio vigorava o dogma da irresponsabilidade, que se sustentava na máxima *“The King can do no wrong”* ou *“Le Roi ne peut mal faire”*, isto é, na ficção de o Rei não poder errar. A irresponsabilidade do poder público fundava-se, até à primeira metade do século XIX, no corolário da soberania do Rei⁸². Este princípio da irresponsabilidade

Almedina, 2004, p. 260.

⁷⁷ MAIA GONÇALVES, *Código Penal Português...*, jurisprudência aí citada, p. 261-264.

⁷⁸ GERARD PIQUEREZ, “La célérité de la procédure pénale en Suisse”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 668 e ss..

⁷⁹ Contra: FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El Derecho a un proceso...*, p. 229 e ss.. A favor: PRIETO RODRIGUEZ *Dilaciones Indevidas y Derecho Penal: Causas e Remedios, Crítica a las soluciones Jurisprudenciales Arbitradas*, Madrid, Akal, 1997, p. 95.

⁸⁰ Vd. Sentença do Supremo Tribunal Espanhol, de 14 de Dezembro de 1991. Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol n.º 381/1993 (Boletín Oficial del Estado, n.º 23, de 27 de Janeiro de 1994).

⁸¹ Vd. um quadro sistemático e integrado do ensino de uma disciplina de responsabilidade civil dos poderes públicos em RUI MEDEIROS, *Responsabilidade Civil dos Poderes Públicos – Ensinar e investigar*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2005.

⁸² Em França, este princípio encontrava-se atenuado pela Lei de 28 do Pluvioso do Ano XIII que permitia a reparação dos danos causados pelas obras públicas. Assim como, se permitia a reparação dos danos imputáveis à gestão do domínio privado e aos danos causados pelas actividades locais, não soberanas. JEAN RIVERO, *Direito Administrativo* (Tradução de Rogério Ehrhardt Soares), Coimbra, Almedina, 1981, p. 307.

sustentou-se, no período do Estado Liberal, em grande medida na ideia de intervenção mínima do Estado. Nesta época o Estado não tinha por vocação administrar. A administração estadual reduzia-se, por isso, no Estado Liberal, à área financeira – cobrança de impostos e gestão financeira – e às forças de segurança, que mantêm a ordem pública⁸³. Com o surgimento dos Estados intervencionistas, na medida em que Administração se tornou prestacional, esta atitude viria a tornar-se insustentável, reconhecendo-se a necessidade da responsabilização pelos prejuízos causados pela sua actuação⁸⁴.

A ruptura com o princípio da irresponsabilidade do Estado, no que se refere à responsabilidade por função administrativa, conheceu dois caminhos diversos, nos países continentais surgiu pela via jurisprudencial. Exemplo disso é, em França, o célebre “*Arrêt Blanco*” do Tribunal de Conflitos, de 1 de Fevereiro de 1873, que veio consagrar a existência de responsabilidade do poder público independentemente de qualquer lei expressa, autonomizando-se esta responsabilidade da decorrente das normas de direito privado. Já nos países anglo-saxónicos o caminho trilhado foi a via legislativa. No direito Inglês a ruptura com o princípio da irresponsabilidade ocorreu com o *Crown Proceeding Act*, de 1947, e nos Estados Unidos da América ocorreu com o *Federal Tort Claims Act*, de 1946⁸⁵, prevendo-se este tipo de responsabilidade em casos expressamente previstos, requeridos perante o Congresso.

Já no que se refere à responsabilidade do Estado por acto da função legislativa e jurisdicional a regra continuava a ser a da irresponsabilidade.

Portugal acompanhou, até ao início do século XX, a tendência da irresponsabilidade, sobretudo por influência francesa. Todavia, a Constituição da República de 1822, no artigo 14.º, estatuiu a responsabilidade pessoal dos funcionários no exercício das funções (pelos erros de ofício e abusos de poder) e o artigo 17.º estatuiu que todo o português tem direito a requerer a efectiva responsabilidade dos infractores da Constituição perante as autoridades competentes⁸⁶⁻⁸⁷.

Este regime de irresponsabilidade do Estado pela sua actuação provida de “*jus imperium*”⁸⁸ foi mantido pelo Código de Seabra, de 1867, nos artigos 2399.º e 2400.º⁸⁹,

⁸³ MARIA DA GLÓRIA FERREIRA PINTO DIAS GARCIA, *A responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas*, Conselho Económico e Social, Série Estudos e Documentos, Lisboa, 1997, p. 5.

⁸⁴ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 33.

⁸⁵ FREITAS DO AMARAL, *Estudo de Direito Público e Matérias Afins*, Vol.I, Coimbra, Almedina, 2004, p. 513, *maxime* nota 12.

⁸⁶ JOSÉ LUÍS MOREIRA DA SILVA, “Da responsabilidade civil da Administração pública por actos ilícitos”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração*, Coordenação de FAUSTO DE QUADROS, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2004, p. 142.

⁸⁷ Esta situação manteve-se na Carta Constitucional de 1826 (art. 145.º §§ 27 e 28) e na Constituição de 1838 (arts. 15.º e 26.º).

⁸⁸ Embora fosse responsável pelos actos praticados pelos seus funcionários quando actuasse desprovido de “*ius imperium*”, por sujeição às normas de direito privado.

⁸⁹ «Artigo 2399.º – Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos, que causem no desempenho das obrigações que lhe são impostas pela lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei».

«Artigo 2400.º – Se os ditos empregados, excedendo as suas atribuições legais, praticarem actos, de que resultem para outrem perdas e danos, serão responsáveis do mesmo modo que os simples cidadãos».

sendo contrariado apenas em situações pontuais pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo⁹⁰. No entanto, a revisão do Código de Seabra operada em 1930, pelo Decreto-lei n.º 19 126, de 16 de Dezembro, por via da alteração da redacção do artigo 2399.º⁹¹, estabeleceu a responsabilidade do Estado e das Autarquias solidariamente com os seus funcionários por actos ilegais por si praticados no âmbito das respectivas competências. Por sua vez, o Código Administrativo de 1936-1937, nos artigos 366.º e 367.º, reconheceu também a responsabilidade das Autarquias por actos de gestão pública⁹². Ainda assim, até esta data a responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas é meramente solidária.

Entretanto, no plano constitucional, a Constituição de 1933, no seu artigo 8.º/17, consagrou o direito de reparação de toda a lesão efectiva conforme disposição da lei ordinária. Assim, tal direito só seria reconhecido se uma lei ordinária expressamente o reconhecesse, o que só aconteceria em casos muito pontuais⁹³.

Quanto à responsabilidade por acto da função legislativa manteve-se a regra da irresponsabilidade. Já no que se refere à responsabilidade por função jurisdicional, o Código de Seabra prescreveu disposições especiais nos artigos 2401.º, 2402.º e 2403.º⁹⁴ vigorando em regra o princípio da irresponsabilidade, com algumas excepções, nomeadamente por “erro judiciário” (cf. artigo 2403.º).

⁹⁰ Acórdãos do STJ, de 1924 e de 1927 citados por MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 1937, p. 625.

⁹¹ Nova redacção do “Artigo 2399.º - Os empregados públicos, de qualquer ordem ou graduação que sejam, não são responsáveis pelas perdas e danos que causem no desempenho das obrigações que lhe são impostas por lei, excepto se excederem ou não cumprirem, de algum modo, as disposições da mesma lei, sendo neste caso solidariamente com eles responsáveis as entidades de que foram serventuários”.

⁹² “Artigo 366.º - O concelho, a freguesia e a província (o distrito, a partir de 1959) respondem civilmente pelas perdas e danos resultantes das deliberações dos respectivos corpos administrativos ou dos actos que os seus órgãos executivos, funcionários, assalariados ou representantes praticarem com ofensa da lei, mas dentro das respectivas atribuições e competências, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais.

§ Único - Os concelhos respondem ainda, nos termos estabelecidos neste artigo, pelos actos dos administradores e gerentes dos serviços municipalizados e das juntas de turismo, e os concelhos e as freguesias pelos actos dos órgãos das federações de municípios e das uniões de freguesias, respectivamente”.

“Artigo 367.º - Os presidentes, vogais, funcionários, assalariados ou representantes dos corpos administrativos, e bem assim os administradores e gerentes dos serviços municipalizados, federações de municípios e uniões de freguesias, são pessoalmente responsáveis pelos actos em que intervenham e de que resultem para outrem perdas e danos, sempre que aqueles não tenham sido praticados dentro das suas atribuições e competência, com observância das formalidades essenciais e para a realização dos fins legais”.

⁹³ Por exemplo, com a Lei da expropriação por utilidade pública.

⁹⁴ “Artigo 2401.º - Os juízes serão irresponsáveis nos seus julgamentos, excepto nos casos, em que, por via de recursos competentes as suas sentenças forem anuladas ou reformadas por sua ilegalidade, e se deixar expressamente aos lesados direito salvo para haverem perdas e danos, ou se os mesmos juízes forem multados ou condenados nas custas, em conformidade do código de processo”.

“Artigo 2402.º - O que fica disposto no artigo precedente não obsta às acções, que podem ser intentadas contra os juízes, pelos crimes, abusos ou erros de ofício, que cometam no exercício de suas funções”.

“Artigo 2403.º - Mas, se alguma sentença criminal for executada, e vier a provar-se depois, pelos meios legais competentes, que fora injusta a condenação, terá o condenado, ou os seus herdeiros, o direito de haver reparação de perdas e danos, que será feita pela fazenda nacional, precedendo sentença controvertida com o ministério público em processo ordinário”.

Com a entrada em vigor do Código Civil de 1966, a regulação da responsabilidade civil extracontratual do Estado passava a estar bipartida, na medida em que este diploma regulava e regula⁹⁵ a responsabilidade do Estado por actos de gestão privada (cf. art. 501.º do CC) e o Decreto-lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, que entrou em vigor 6 meses depois⁹⁶, regulou a responsabilidade do Estado por actos de gestão pública. O Decreto-lei n.º 48 051, de 21 de Novembro de 1967, veio estabelecer, por um lado, um sistema de responsabilidade subjectiva (cf. art.º 2.º - 7.º) que se pode sistematizar em cinco soluções: i) se o acto do funcionário fosse pessoal existia responsabilidade exclusiva do funcionário; ii) se o acto do funcionário fosse funcional doloso, existia responsabilidade solidária do Estado e do funcionário; iii) se o acto do funcionário fosse praticado com mera negligência, existia responsabilidade exclusiva do Estado, sem direito de regresso sobre o funcionário; iv) se o funcionário tivesse agido com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que estava obrigado em razão do cargo, existia responsabilidade do Estado com direito de regresso sobre o funcionário e v) se o funcionário não agiu com diligência e zelo manifestamente inferiores aqueles a que estava obrigado em razão do cargo, não existia direito de regresso sobre o funcionário⁹⁷. E, por outro lado, o Decreto-lei n.º 48 051 desenhou um sistema de responsabilidade objectiva, regulando *ex novo* a responsabilidade do Estado pelo risco (cf. art. 8.º) e por factos lícitos⁹⁸ (cf. art. 9.º).

A Constituição da República de 1976, no artigo 21.º⁹⁹, actual artigo 22.º, vem ampliar o sentido da responsabilidade civil dos entes públicos. A interpretação deste normativo tem sido objecto de enormes e variadas controvérsias, nomeadamente no que toca à responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, originando jurisprudência nos mais variados sentidos. Apesar de falta de lei ordinária expressa que prescrevesse a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, a nossa jurisprudência, com o apoio da jurisprudência do TEDH, não sem bastantes recuos, tem avançado e desde 1989 que se admite este tipo de responsabilidade, podendo contar-se já vinte anos de jurisprudência neste sentido¹⁰⁰.

⁹⁵ É discutível se o artigo 501.º do CC foi revogado tacitamente com a entrada em cena do novo RRCEE, Parece-nos que não. Apesar do RRCEE ter abandonado a designação tradicional de *actos de gestão privada*, parece ser de manter o regime do artigo 501.º. Neste sentido, VIEIRA DE ANDRADE, “A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, *RLJ*, Ano 137, n.º 3951, Julho-Agosto, 2008, p. 360. Para outros desenvolvimentos sobre o regime da responsabilidade civil por actos de gestão privada, vd. MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2008, p. 51 e ss..

⁹⁶ Durante este hiato alguma doutrina defendia que durante este período se mantinha, neste aspecto, em vigor o Código de Seabra. FREITAS DO AMARAL, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, Lisboa, Almedina, 1967, p. 158-159.

⁹⁷ FREITAS DO AMARAL, *Lições aos alunos do curso de direito em 1983/84*, Lisboa, F.D.L., 1984, Vol. III, p. 557 e MARIA RANGEL MESQUITA “Da responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-Constitucional Vigente”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração*, Coordenação de FAUSTO DE QUADROS, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2004, p. 66 e ss..

⁹⁸ Embora desde os anos 50 que a doutrina entendia haver um princípio geral que impunha à Administração a responsabilidade por factos lícitos. Neste sentido, MARCELO CAETANO até à 2.ª Edição do *Manual de Direito Administrativo* (1947), p. 578.

⁹⁹ Alterado na sequência da revisão constitucional de 1982, pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro. A par deste preceito deverão considerar-se o disposto nos artigos 27.º/5, 29.º/6 e 271.º da nossa Lei Fundamental.

¹⁰⁰ Vd. algumas referências a este respeito *supra*, Parte I, Capítulo II, ponto 3.2.2.

Em 30 Janeiro de 2008 entrou em vigor o novo regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas que veio consagrar na ordem jurídica portuguesa vários tipos de responsabilidades do Estado (RRCEE),¹⁰¹ nomeadamente, a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, que por via do artigo 12.º esclarece: “*Salvo o disposto nos artigos seguintes, é aplicável aos danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa.*”

Chegados aqui, cumpre perguntar - *responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas para onde vais?*¹⁰². Com o intuito de auxiliar na resposta a esta pergunta, procuraremos ao longo deste estudo dar nota de algumas providências que poderão contribuir para este desiderato.

2. Tendências relativas ao tratamento do direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável noutros ordenamentos jurídicos

A tendência da comunidade jurídica nos vários países é a da responsabilização do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, embora nem todos os ordenamentos já tenham alcançado o estágio de ver consagrado este tipo de responsabilidade de forma expressa, como se dará nota. Começaremos pela referência aos ordenamentos que dispõem de norma expressa (Itália, Espanha e França) sobre a responsabilidade do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, depois referiremos alguns ordenamentos que utilizam (via jurisprudencial e/ou doutrinal) os mecanismos gerais da responsabilidade do Estado interpretados à luz do artigo 6.º/1 da CEDH, para a reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável (Alemanha e Brasil).

O legislador constituinte italiano previu no artigo 28.º da Costituzione della Repubblica Italiana a responsabilidade patrimonial da Administração por actos dos funcionários¹⁰³. A partir deste normativo a doutrina tem entendido que o artigo 28.º inclui, nomeadamente a responsabilidade dos magistrados. Com a revisão de 1999 a Constituição italiana, por via da alteração do artigo 111.º § 2¹⁰⁴, passou a prever o direito a uma decisão em prazo razoável (*ragionevole durata*) e em 2001 foi publicada a lei que

¹⁰¹ Sobre este ponto, vd. *supra*, Parte I, Capítulo II, ponto 4.2.

¹⁰² Oportunamente, fazendo a mesma interrogação, vd. ISABEL CELESTE FONSECA, “A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: *quo vadis?*”, RMP, Lisboa, Ano 29, n.º 115, Julho-Setembro, 2008, p. 5-42.

¹⁰³ “*I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, dagli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.*”

¹⁰⁴ “*Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.*”

assegura o direito a uma decisão em prazo razoável, vulgarmente conhecida por “*Lei Pinto*”¹⁰⁵. Esta lei vem transpor para o direito positivo italiano boa parte da jurisprudência do TEDH, nomeadamente as pautas mais impressivas na determinação do conceito de prazo razoável, procurando dar resposta aos milhares de pedidos que são solicitados ao Estado italiano por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas¹⁰⁶.

Espanha desenvolveu um regime que se pode considerar um dos exemplos mais perfeitos da responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça¹⁰⁷. De acordo com o texto constitucional de 27 de Dezembro de 1978 os “*danos causados por erro judicial, assim como os que sejam consequência do anormal funcionamento da Administração da Justiça darão direito a uma indemnização a cargo do Estado, conforme a lei*”¹⁰⁸. Esta norma constitucional veio a ser concretizada pela Ley Organica del Poder Judicial em 1 de Junho de 1985. Por via dos artigos 292.º a 297.º do referido diploma foi desenvolvido um sistema de reparação de danos por anormal funcionamento do serviço de justiça independentemente de acto ilícito ou culposos¹⁰⁹, isto é, um sistema de responsabilidade objectiva e directa do Estado por danos causados por funcionamento anormal do sistema da Administração de justiça. Sendo que uma das modalidades típicas de anormal funcionamento dos serviços da justiça é a existência de dilações indevidas no processo judicial¹¹⁰.

O ordenamento jurídico francês¹¹¹, desde 5 de Julho de 1972, que conta com um sistema de responsabilidade para reparar o dano causado pela lentidão da justiça. O artigo 11.º da Lei de 5 de Julho de 1972 dispõe que o “*Estado está obrigado a reparar o dano causado pelo funcionamento defeituoso da justiça, desde que decorrente da existência de uma falta grave ou denegação da justiça*”¹¹². Este artigo exige uma qualificação do dano, que tem de decorrer de falta grave (*faute lourde*) ou denegação da justiça (*déni de justice*) para que possa haver responsabilidade do Estado, nomeadamente por violação do direito a uma decisão em prazo razoável¹¹³.

¹⁰⁵ Lei n.º 89, de 24 de Março de 2001, alterada pelo Decreto-Lei n.º 201/2002, de 11 de Setembro. Sobre a “*Legge Pinto*” vd., ROBERTO MARTINO, “*Sul diritto all’equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo: legge 24 marzo 2001, n.º 89*”, *RDDP*, Padova, Ano LVI, n.4, Ottobre-Dicembre, 2001, p. 1068-1091.

¹⁰⁶ Os pressupostos previstos por este diploma serão identificados *infra*, Parte III, ponto 2.2.2.

¹⁰⁷ Recentemente alguns autores vão apontando vários defeitos ao sistema de responsabilidade dos entes públicos vigente em Espanha, nomeadamente a sua excessiva amplitude. ORIOL MIR PUIGPELAT, *La Responsabilidad Patrimonial de La Administración – Hacia un nuevo Sistema*, Madrid, Civitas, 2002, p. 153 e ss..

¹⁰⁸ “*Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley*”.

¹⁰⁹ Neste sentido, JEAN RIVERO, *Direito Administrativo...*, p. 344.

¹¹⁰ Sobre este tema vd., entre muitos, HENRIQUE GARCIA PONS, *Responsabilidad del Estado...*, 17 e ss. RIÁNSARES LÓPEZ MUNOZ, *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la administración de justicia*, 2.ª Edición, Granada, Editorial Comares, 2000, p. 1 e ss. JOSÉ DÍAZ DELGADO, *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas en el funcionamiento de la Administración de Justicia*, Ediciones 7, Valencia, 1987, p. 1 e ss. e FERNANDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, *El Derecho a un proceso...*, p. 17 e ss..

¹¹¹ Apesar da Constituição Francesa ser omissa nesta matéria.

¹¹² “*L’État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement du service de la justice. Cette responsabilité n’est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice*”.

¹¹³ JEAN-FRANÇOIS FLAUSS, “*Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique*”, *RTDH*, Ano 13, n.º 49, Janeiro, 2002, p. 193, MICHELE FROMONT, “*La*

O ordenamento jurídico alemão dispõe, ao nível constitucional, do artigo 34.º da GG que atribui ao Estado a responsabilidade pelos actos ilícitos e culposos dos seus funcionários, estabelecendo que *“Se alguém viola, no exercício de uma função pública a ele confiada, o seu dever oficial para com o terceiro, responde, em princípio, o Estado ou a corporação, cujo serviço se encontra. No caso de dolo ou culpa lata, reserva-se o regresso. Para a pretensão de indemnização e para o regresso, não pode a via jurídica ordinária ser excluída”*¹¹⁴. A expressão “funcionário” para efeitos de responsabilidade abrange também os titulares de órgãos independentes, nomeadamente juízes. Assim, por via de interpretação doutrinal, a responsabilidade civil do Estado encontra o seu fundamento no direito comum, *maxime* no artigo 839.º do BGB, estendendo-se aos actos dos vários “funcionários”¹¹⁵, que causem danos, nomeadamente na Administração da Justiça, por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

O legislador constituinte brasileiro disciplina a responsabilidade objectiva do Estado e a responsabilidade subjectiva do funcionário, na medida em que dispõe no artigo 37.º § 6 da Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988 que, *“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”*. Desta disposição resulta que as pessoas físicas ou agentes públicos não poderão ser accionados directamente pelo lesado, podendo este propor a acção de indemnização apenas contra o Estado. Uma vez paga a indemnização pelo Estado deverá este exercer o direito de regresso, no caso de ter havido dolo ou culpa grave.

Para que se caracterize a responsabilidade objectiva prevista no artigo 37.º §6 da CRFB é preciso que se verifiquem cumulativamente os seguintes requisitos: *i)* que se trate de uma pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público; *ii)* que essas entidades prestem serviços (ficando de fora do âmbito as entidades de administração indirecta, que executem actividade económica de natureza privada, com base no artigo 173.º §1 da CRFB); *iii)* que haja um dano indemnizável causado a terceiros, em decorrência da actuação estatal ou de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, por meio de actividade comissiva ou omissiva dos seus agentes, bem como por facto de coisas sob a sua custódia e *iv)* que se trate de dano causado por agente público (agentes políticos, magistrados, agentes administrativos ou particulares em colaboração com o poder público, sem interessar o título sob o qual presta serviço). Por sua vez, a parte final do artigo referido estabelece que à pessoa que foi obrigada a indemnizar está assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de culpa grave ou dolo.

responsabilité de l'Etat en droit français”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça, sl, Coimbra Editora, 2002, p. 164 e JEAN RIVERO, *Direito Administrativo...*, p. 181-182 e LUIS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 74.

¹¹⁴ “Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden”.

¹¹⁵ MARTINO/ROSSI, “Girisdizione e reponsabilità (cronarca di un convegno)”, *RDP*, Ano XLII, n.º 4, proc. 1987, p. 966.

A partir da referida norma constitucional e considerando que o “serviço público judiciário” não é mais do que uma espécie do género serviço público, a doutrina maioritária brasileira entende que o Estado é responsável pela morosidade da justiça ou na demora da prestação jurisdicional¹¹⁶. Consideram que uma vez preenchidos os pressupostos da responsabilidade objectiva (acção ou omissão do agente, nexo causal e dano) gera-se a obrigação de indemnizar por violação do direito ao prazo razoável na prestação jurisdicional¹¹⁷. Neste sentido, entendem que os actos judiciais das pessoas físicas que exercem o serviço público judiciário em nome do Estado, isto é, das pessoas que exprimem a acção do Estado na prestação dos serviços de justiça, bem como as omissões e demoras impessoais dos serviços judiciais, quando lesivos, devem ser indemnizados pelo Estado¹¹⁸.

3. Direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável em Portugal

3.1. No Direito positivo

3.1.1. No Direito Constitucional

O ordenamento jurídico nacional beneficia, desde que entrou em vigor a CRP de 1976, de um artigo que contém uma norma *referente* ao direito fundamental à reparação dos danos causados pelo Estado. Referimo-nos ao artigo 22.º da CRP. A propósito do artigo 22.º discute-se se este dispõe uma norma que reconhece uma posição jurídica em favor dos particulares ou apenas se trata de uma norma que visa garantir o instituto da responsabilidade civil do Estado evitando que se possa pôr em perigo a sobrevivência do núcleo essencial deste instituto. Por outras palavras, a discussão centra-se em torno de saber se o artigo 22.º consagra um direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias ou se está em causa uma garantia institucional, mais precisamente uma garantia

¹¹⁶ EDIMIR NETO DE ARAÚJO, *Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional*, São Paulo, Edição Revista dos Tribunais, 1981; FRANCISCO FERNANDO DE ARAÚJO, *Responsabilidade Objectiva do Estado pela Morosidade da Justiça*, Campinas – São Paulo, Copola Editora, 1999; PAULO MODESTO, “Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional” *Revista Diálogo Jurídico*, Vol. I, Ano I, n.º 1, Abril de 2001, disponível em (<http://209.85.229.132/search?q=cache:d-xwMDv0TgMJ:www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-PAULO>

[MODESTO.pdf+PAULO+MODESTO,+%E2%80%9CResponsabilidade+do+Estado+pela+demora+na+presta%C3%A7%C3%A3o+jurisdicional%E2%80%9D+Revista+Di%C3%A1logo+Jur%C3%ADico,+Vol.+I,+Ano+I,+n.%C2%BA1,+Abril+de+2001&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://209.85.229.132/search?q=cache:d-xwMDv0TgMJ:www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-PAULO)), consultado em 25 de Janeiro de 2009 e GISANDRO CARLOS JÚLIO /MARLENE KEMPFFER BASSOLI, “Responsabilidade do Estado pela Prestação Jurisdicional Em Face do Ordenamento Jurídico Brasileiro”, disponível em (http://209.85.229.132/search?q=cache:5ioesMX2Ak4J:www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_03/ANO1_VOL_3_02.pdf+GISANDRO+CARLOS+J%C3%9ALIO+/MARLENE+KEMPFFER+BASSOLI,+%E2%80%9CResposta+bilidade+do+Estado+pela+Presta%C3%A7%C3%A3o+Jurisdicional+Em+Face+do+Ordenamento+Jur%C3%ADico+Brasileiro%E2%80%9D&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br), consultado em 28 de Janeiro de 2009.

¹¹⁷ Este raciocínio tem pressuposto a existência de um direito subjectivo público à razoável duração do processo, direito que veio da constar da CFRB, em 2004, por via da Emenda Constitucional n.º 45/04, que afirma no seu art. 5.º, LXXVIII “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

¹¹⁸ Apesar da doutrina maioritária se posicionar no sentido da responsabilidade objectiva do Estado por demora na prestação jurisdicional, a jurisprudência daquele país, salvo raros casos, continua a defender a teoria da irresponsabilidade do Estado.

de instituto¹¹⁹.

A doutrina divide-se entendendo, por um lado, que o artigo 22.º contém uma norma de pendor primacialmente subjectivo¹²⁰. Considerando que este normativo atribui um direito fundamental – o direito de ser indemnizado por prejuízos causados por acções ou omissões do poder público estadual, direito esse que se entende possuir a natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias. Podem ver-se várias formulações para a referida qualificação, dizendo-se que “*está em causa um direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias*”¹²¹ e “*podendo afirmar-se, em certo sentido, o direito fundamental à reparação dos danos tem uma dimensão principiológica*”¹²². Neste sentido, trata-se de um direito que está sujeito ao regime dos direitos, liberdades e garantias (cf. artigo 17.º da CRP)¹²³.

Por outro lado, parte da doutrina entende que está em causa uma garantia institucional¹²⁴ ou, mais precisamente, uma garantia de instituto¹²⁵. Na medida em que o “*artigo 22.º há-de prosseguir um qualquer outro telos, há-de realizar uma qualquer outra função, há-de ser qualquer outra coisa que não uma norma atributiva de direitos*”¹²⁶. A tratar-se de uma garantia institucional terá de saber-se se esta beneficia do regime dos direitos, liberdades e garantias. A doutrina oscila entre os que defende que se aplica o regime dos direitos, liberdades e garantias às garantias institucionais¹²⁷, os que defendem que o regime dos direitos, liberdades e garantias apenas se aplica às garantias que protegem direitos, liberdades e garantias¹²⁸ e os que defendem que o regime dos direitos,

¹¹⁹ As *garantias institucionais* visam proteger ou garantir uma instituição ou uma organização de direito público e as *garantias de institutos* visam proteger institutos de direito privado.

¹²⁰ JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição...*, p. 212. Reconhecendo uma dimensão subjectiva a esta figura, vd. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 429.

¹²¹ JORGE MIRANDA, *Manual...*, p. 261; RUI MEDEIROS, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Coimbra, Livraria Almedina, 1992, p. 121; MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, “Da responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-Constitucional Vigente”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração*, Coordenação de FAUSTO DE QUADROS, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2004, p. 110; LUÍS GUILHERME CATARINO, “Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Facto Jurisdicional – problema da imputabilidade ao Estado da responsabilidade decorrente da administração da Justiça”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º Suplemento, Abril, Lisboa, 2001, p. 488 e MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais...*, p. 46.

¹²² JORGE MIRANDA /RUI MEDEIROS, *Constituição...*, p. 212 e de algum modo interrogativo, referindo-se a um *princípio geral de responsabilidade civil do Estado por actos dos poderes públicos*, vd. MANUEL AFONSO VAZ, *A responsabilidade Civil do Estado – considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, Universidade Católica, 1995, p. 9.

¹²³ Para uma síntese do regime aplicável aos direitos, liberdades e garantias, vd. *supra*, Parte I, Capítulo I, ponto 1.1.1.

¹²⁴ VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 144 e LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade Civil Extra-contratual do Estado – A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, Introdução Jorge de Abreu*, Lisboa, Edição Abreu & Marques, Vinhas e Associados, 2008, p. 15.

¹²⁵ MARIA LÚCIA C.A. AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do Legislador*, Lisboa, Coimbra Editora, 1998, p. 424 e ss., *maxime* 444. Para esta autora o artigo 22.º garante o instituto da responsabilidade civil por actos ilícitos de terceiros geradores de danos, enquanto instituto “historicamente objectivado” e enraizado “na consciência jurídica geral”.

¹²⁶ MARIA LÚCIA C.A. AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado...*, p. 444.

¹²⁷ VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 197. O autor chama à atenção de que a aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias às garantias institucionais deve ser feito com as necessárias adaptações.

¹²⁸ JORGE MIRANDA, *Manual...*, p. 155 e Acórdãos do TC n.º 306/2003, de 25 de Junho 2003, processo n.º

liberdades e garantias apenas se aplica a posições subjectivas¹²⁹. Apesar da falta de consenso quanto à aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias a doutrina é unânime que o regime das garantias institucionais se pauta pela salvaguarda do conteúdo mínimo¹³⁰.

Após a intervenção do legislador ordinário, por via do estabelecimento de uma lei de responsabilidade civil extracontratual do Estado (RRCEE), terá de se equacionar se o direito fundamental à reparação dos danos causados pelos entes públicos, à semelhança do que se passa com o artigo 483.º do CC (referente à responsabilidade dos entes privados, a que a doutrina reconhece um direito fundamental contido em lei ordinária¹³¹) se apresenta como um direito fundamental à reparação dos danos com conteúdo determinável, que atribui uma posição jurídica activa. Para o nosso estudo interessa-nos apenas concluir que, por via da positivação da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, estamos na presença de um direito fundamental¹³² que encontra objectivação clara no artigo 12.º do RRCEE.

3.1.2. No Direito Ordinário

Desde 30 de Janeiro de 2008 que se encontra vigente no nosso ordenamento o artigo 12.º do RRCEE que impõe claramente a responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável¹³³. Está assim desfeita a dúvida de saber se poderia haver responsabilidade do Estado por facto jurisdicional, nomeadamente por demora injustificada na administração da justiça.

Contudo, antes da entrada em vigor do RRCEE não faltavam sentenças em que o defensor do Estado, em sede de contestação da acção de responsabilidade civil por facto jurisdicional, defendia que *“não existe direito ordinário que permita a efectivação do disposto no referido no artigo 22.º da CRP que consagra apenas um princípio geral de direito constitucional”*¹³⁴. Relembre-se que este tipo de argumentação tem valido ao Estado português a sua condenação no TEDH (recente condenação de 10 de Junho de 2008, no processo Martins Castro e Alves Correia de Castro C. Portugal¹³⁵). Após cerca de meia década sem condenações, por ter feito prova de que dispunha de meios jurisdicionais capazes de responder às pretensões daqueles que reivindicavam uma indemnização por dilações indevidas¹³⁶, o Estado português voltou a ser condenado por

382/03 e n.º 327/92, de 8 de Outubro, processo n.º 211/91.

¹²⁹ GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, p. 391.

¹³⁰ MARIA LÚCIA C.A. AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado...*, p. 449 e MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, *Contributo para a compreensão da figura das Garantias Institucionais*, sl, Almedina, 2007, p. 137.

¹³¹ VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, p. 87.

¹³² Este direito fundamental encontra referente constitucional no artigo 22.º ou para os defensores de que o artigo 22.º consagra uma garantia de instituto o referente constitucional pode encontrar-se no artigo 62.º da CRP.

¹³³ Em Itália foi criada uma lei específica (de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável) para dar cumprimento aos artigos 13.º e 35.º da CEDH, referimo-nos à já citada *“Lei Pinto”*.

¹³⁴ Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2.

¹³⁵ Neste processo estava em causa uma acção de despejo que corria sob a forma de processo sumário, que demorou cerca de 10 anos a ser decidida.

¹³⁶ Referimo-nos a um quadro estatístico apresentado pelo Estado português junto das instituições

não dispor de um recurso interno eficaz¹³⁷. A Corte de Estrasburgo, no referido aresto (*maxime* considerando n.º 55) afirma “que não é de aceitar que os agentes do Ministério Público ao nível interno apresentem argumentos incompatíveis com a posição sustentada pelo defensor do Governo diante do Tribunal”¹³⁸.

Face ao disposto no novo RRCEE, hoje tais argumentos são inadmissíveis. Note-se, porém, que ainda que do ponto de vista do direito positivo se preveja, expressamente, a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, tal não significa que o referido regime venha a isentar o Estado Português de condenação pelo TEDH por violação do direito a um processo sem dilações indevidas, caso não se atenda à jurisprudência emanada pela Corte de Estrasburgo, adoptando, em concreto, certas medidas, algumas das quais, que se darão nota ao longo deste estudo.

3.2. Na jurisprudência

3.2.1. Na jurisprudência do TEDH

O TEDH tem lançando mão do disposto no artigo 41.º da CEDH e tem atribuído indemnizações aos lesados pela demora injustificada na administração da justiça, ao abrigo do *princípio da subsidiariedade*¹³⁹. Isto é, sempre que um ordenamento jurídico¹⁴⁰ não disponha de um recurso efectivo ou sempre que jurisprudência desse ordenamento não se conforme com a CEDH e/ou com a jurisprudência interpretativa e integrativa da Corte de Estrasburgo é, consequentemente, condenado esse Estado (caso estejam preenchidos todos os pressupostos)¹⁴¹. Portugal já foi condenado cerca de meio cento de vezes¹⁴² por violação do direito a uma decisão num prazo razoável (cf. art. 6.º/1 CEDH). Ainda recentemente, a 10 de Junho de 2008¹⁴³, voltou a ser objecto de condenação. Portugal é um dos principais réus, juntamente com a Itália¹⁴⁴ e a Bélgica.

Ao Estado incumbe uma obrigação principal que é a reparação pela violação do artigo 6.º/1 da CEDH, isto é, uma *restitutio in integrum*¹⁴⁵. É necessário colocar o requerente, o mais possível, numa situação equivalente àquela em que se encontraria se

europeias, quadro esse que evidenciava que foram instauradas nos Tribunais Administrativos 25 acções de responsabilidade civil extracontratual do Estado por duração excessiva do processo. Tendo o Estado sido condenado em 4, outras 4 improcederam e 17 continuavam em curso, sendo que em 2 delas já havia condenação em primeira instância mas o Estado tinha recorrido.

¹³⁷ O artigo 13.º da CEDH obriga à existência de um recurso nacional eficaz e efectivo a qualquer pessoa cujo direito violado esteja presente na Convenção.

¹³⁸ No mesmo sentido, Acórdão do TEDH, de 16 de Outubro de 1995, caso A.C.R.E.P. c. Portugal.

¹³⁹ O *princípio da subsidiariedade* esclarece que compete às autoridades nacionais, em primeiro lugar, reparar as alegadas violações da Convenção, só depois intervindo o TEDH.

¹⁴⁰ Ordenamento que esteja vinculado à CEDH.

¹⁴¹ Referimo-nos aos pressupostos exigidos pela CEDH, desde condições de admissibilidade (art. 35.º), inexistência de direito a um recurso efectivo na ordem jurídica interna (art. 13.º), violação de um direito previsto na Convenção, para o que nos interessa, direito a uma decisão em prazo razoável (art. 6.º/1).

¹⁴² IRENEU CABRAL BARRETO/ ABEL CAMPOS, *in Janus*, disponível em (http://www.janusonline.pt/portugal_mundo/port_2004_3_2_1_c.html#2), consultado em 20 de Outubro de 2008.

¹⁴³ Caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal, já citado.

¹⁴⁴ O caso de Itália é de tal forma grave que desde o início desta década se encontra monitorizado pelas instituições da CEDH.

¹⁴⁵ Neste sentido, Acórdão do TEDH, de 31 de Janeiro de 1995, caso Schuler-Zraggen.

não houvesse violação do artigo 6.º/1¹⁴⁶, cabendo ao Estado escolher os meios adequados para o efeito, e, subsidiariamente, se isso não for possível, o TEDH concederá uma *reparação razoável*¹⁴⁷.

3.2.2. Na jurisprudência nacional

A nossa jurisprudência há muito que assume o dever de reparação dos danos por facto jurisdicional, mormente pelos danos causados pela demora injustificada na administração da justiça. A jurisprudência dos últimos tempos¹⁴⁸ aceita de forma pacífica o dever de indemnizar, uma vez verificados todos os pressupostos da responsabilidade civil (art. 483.º do CC). Mas nem sempre foi unânime. Entre as dúvidas levantadas pela jurisprudência ressaltavam¹⁴⁹, em especial, as que se prendiam com a apreciação dos pressupostos da obrigação de indemnizar, as relativas à determinação do tribunal competente¹⁵⁰ e as que se prendiam com o regime ordinário a mobilizar¹⁵¹. Muitas das dúvidas encontram-se hoje solucionadas, quer pelo artigo 4.º do ETAF/04, *maxime* alínea g) do n.º 1, quer com o artigo 12.º do RRCEE¹⁵². Hoje as dúvidas que se levantam nos tribunais portugueses, depois da entrada em vigor do novo contencioso administrativo, no que tange à obrigação de indemnizar por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, são, essencialmente, relativas à apreciação dos pressupostos da responsabilidade civil.

Por outro lado, importa esclarecer que nem todas as decisões dos tribunais portugueses relativas à reparação dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável estão em conformidade com o catálogo de direitos fundamentais da nossa Constituição e/ou com a jurisprudência do TEDH. Todavia, deve sublinhar-se que os tribunais se encontram vinculados pelos direitos fundamentais, desde logo, “*vinculação pelos direitos fundamentais do conteúdo das próprias decisões jurisdicionais*”¹⁵³ ou vinculados a uma “*interpretação conforme aos direitos fundamentais*”¹⁵⁴. E deve sublinhar-se também que os tribunais nacionais se encontram

¹⁴⁶ Acórdãos do TEDH, de 22 de Abril de 2004, caso Cianetti c. Itália e de 21 de Abril de 2005, caso Basoukou c. Grécia.

¹⁴⁷ Cf. artigo 41.º da CEDH.

¹⁴⁸ Por exemplo, Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2.

¹⁴⁹ Para uma visão histórica dos problemas que se colocavam antes da reforma do novo contencioso administrativo e das propostas de reforma que este apresentou, vd. RUI MEDEIROS, *Acções de Responsabilidade – elementos do regime jurídico e contributos para uma reforma*, Cascais, Principia, 1999.

¹⁵⁰ A título de ilustração, veja-se o Acórdão do STA, de 6 de Maio de 1998, BMJ, n.º 477, p. 536, entendendo que competentes são os Tribunais Administrativos. Já o Acórdão do STA, de 3 de Fevereiro de 2002, AD, Ano XLII, n.º 495, p. 379-385 considera que são competentes os tribunais comuns. Para mais referências jurisprudenciais, vd. NÉLIA DANIEL DIAS, *A Responsabilidade...*, p. 639.

¹⁵¹ Em causa estava a discussão da aplicação do regime da Responsabilidade da Administração por actos de Gestão Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, ou um outro mais adequado. Interrogando-se sobre esta questão está MARIA LÚCIA AMARAL, “Responsabilidade civil extracontratual do Estado: a propósito do prazo de prescrição do direito à indemnização - Anotação ao Acórdão do STA de 2.10.1997, p. n.º 35488”, CJA, n.º 12, Novembro-Dezembro, 1998, p. 36 e 37.

¹⁵² O RRCEE veio revogar o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967.

¹⁵³ GOMES CANOTILHO, *Tópicos de um curso de Mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, BFDUC, Vol. LXVI, 1990, p. 191 e 192.

¹⁵⁴ JORGE REIS NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Lisboa, Coimbra Editora, 2003, p. 81 e bibliografia aí citada.

vinculados à jurisprudência do TEDH, quer por imposição do disposto nos artigos 19.º e 46.º da CEDH, quer pela necessidade de evitar uma futura condenação internacional do Estado, “por divergência entre a aplicação tida por apropriada na ordem nacional e a interpretação dada pelo tribunal de Estrasburgo”¹⁵⁵.

A nossa jurisprudência é muito parca¹⁵⁶ em decisões de reparação dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, apesar de, antes mesmo de estar consagrado constitucionalmente como direito fundamental já dispormos de uma decisão condenatória do Estado. Referimo-nos à decisão do STA, de 7 de Março de 1989, processo n.º 26524, comumente conhecida por processo *Garagem Pintosinhos, Lda.*.

A prolação de decisões condenatórias do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável tem seguindo um “*processo a conta gotas*”, pois só passada quase uma década da decisão referida é que os nossos tribunais voltaram a proferir outra decisão no mesmo sentido (Acórdão do STA, de 15 de Outubro de 1998, processo n.º 36811¹⁵⁷). E, sucessivamente, 3 anos depois, viemos a dispor de mais uma decisão do STA no mesmo sentido, (Acórdão do STA, de 1 de Fevereiro de 2001, processo n.º 46805). Mais recentemente, o STA voltou a brindar-nos, revogando parcialmente uma decisão do TCAN e condenando o Estado por demora na administração da justiça ou violação do direito a uma decisão em prazo razoável, por via do Acórdão de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07, arresto este apontado pelo TEDH como jurisprudência a seguir¹⁵⁸. Não podemos, contudo, deixar de fazer justiça e considerar que esta jurisprudência, ainda dentro da ordem judiciária administrativa, brota também de instâncias inferiores, como sejam do TCAS¹⁵⁹ e dos tribunais de primeira instância, como é o caso do Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra.¹⁶⁰

Descortinamos ainda decisões deste tipo no Supremo Tribunal de Justiça¹⁶¹, no Tribunal da Relação de Lisboa¹⁶², no Tribunal da Relação de Évora¹⁶³, no Tribunal da Relação do Porto¹⁶⁴ e na primeira instância¹⁶⁵. Quanto a estas decisões, algumas dúvidas nos surgem, desde logo, no que toca ao tribunal competente. Porém, guardaremos esta discussão para mais adiante, avançando, desde já, que poderá ter soluções diferentes, consoante a causa pedir seja simples ou complexa.

A falta de jurisprudência não se deve à falta de acções propostas com o objectivo de condenação do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Num

¹⁵⁵ Neste sentido, Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07.

¹⁵⁶ Ainda se torna mais parca quando comparada com a avultada jurisprudência do TEDH e, por exemplo, a não menos comum jurisprudência do Supremo Tribunal Espanhol.

¹⁵⁷ Vd. anotação a este acórdão em JOÃO CAUPERS, “A pretexto do acórdão do STA de 15 de Outubro de 1998 (rec. N.º 36 811) – Ac. STA de 15.10.1998, P. 36 811”, *CJA*, n.º 17, Setembro-Outubro, 1999, p. 27-31.

¹⁵⁸ Referimo-nos ao Acórdão do TEDH, de 10 de Junho de 2008, caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal. Dada a importância deste acórdão voltaremos *infra* à sua doutrina.

¹⁵⁹ Acórdão de 30 de Abril de 2008, processo n.º 1299/05.

¹⁶⁰ Sentença de 14 de Julho de 1999.

¹⁶¹ Acórdão de 17 de Junho de 2003, processo n.º 2A4032.

¹⁶² Acórdão de 26 de Abril de 2001, processo n.º 86096.

¹⁶³ Acórdão de 22 de Janeiro de 2004, processo n.º 2407/03-2.

¹⁶⁴ Acórdão de 19 de Dezembro de 2007, processo n.º 5728/07.

¹⁶⁵ Sentença da primeira Vara Cível de Lisboa, 1.º Secção, de 5 de Outubro de 2007.

breve passeio pela jurisprudência dos nossos tribunais administrativos, e não só¹⁶⁶, podem encontrar-se rolos¹⁶⁷ de acções que naufragaram pelas mais diversas razões, sobretudo por falta de verificação de algum dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual¹⁶⁸. Pode encontrar-se, inclusivamente, pelo menos um Acórdão¹⁶⁹, que, apesar de considerar de *enorme relevância jurídica e social* o pedido de indemnização por demora na resolução de um processo, com violação do artigo 6.º/1 da CEDH, não admitiu um recurso excepcional de revista. Acórdão este que foi sacado com um voto de vencido a favor da procedência do pedido.

4. O novo regime substantivo da responsabilidade civil extracontratual do Estado

O RRCEE, em concretização do disposto no artigo 22º da CRP, vem, por um lado, trazer uma mudança de paradigma da responsabilidade civil do Estado e demais pessoas colectivas públicas¹⁷⁰, por ampliar o domínio da responsabilidade das entidades públicas ao exercício das funções jurisdicional e legislativa¹⁷¹ e, por outro lado, estabelecer o regime da responsabilidade directa, exclusiva ou solidária do Estado¹⁷².

4.1. Em geral

No que tange à responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função

¹⁶⁶ Entre outros, Acórdão do STJ, de 1 de Junho de 2004, processo n.º 4A1771.

¹⁶⁷ Entre outros, os seguintes Acórdãos do STA: de 24 de Novembro de 1999, processo n.º 45248, foi negado provimento por não verificação de nexo causal; de 17 de Março de 2005, processo n.º 230/03, improcedeu por falta do requisito ilicitude; de 9 de Junho de 2005, processo n.º 679/04, também neste aresto foi negado provimento por não verificação de nexo causal. Com a mesma sorte, vejam-se os Acórdãos do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2, improcedeu por falta do requisito dano; de 30 de Março de 2006, processo n.º 10/04.9, improcedeu por falta do requisito dano; de 12 de Outubro de 2006, improcedeu por falta do requisito dano; de 17 de Janeiro de 2007, improcedeu por falta do requisito dano; de 8 de Março de 2007, processo n.º 470/04.8, improcedeu por falta do requisito ilicitude. Por último, também no TCAS se encontram decisões com este conteúdo, vd. a título de exemplo, Acórdão de 10 de Outubro de 2007, processo n.º 2815/07, que naufragou por falta do requisito ilicitude.

¹⁶⁸ Guardámos o Acórdão do TCAN, de 18 de Janeiro de 2007, processo n.º 348/04.5, que improcedeu por não verificação do requisito dano não patrimonial, por se tratar de uma decisão com a qual não concordamos, como *infra* se explicará, para quando abordarmos a matéria do dano moral. Não se concorda, desde logo, por este aresto estar em desacordo com a doutrina professada pelo TEDH. Diga-se, em abono da verdade, que este aresto veio a ser revogado (e bem, a nosso ver) pelo STA através do Acórdão de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07.

¹⁶⁹ Acórdão do STA, de 21 de Setembro de 2006, processo n.º 791/06.

¹⁷⁰ PRESIDENTE DA REPÚBLICA PORTUGUESA, *Mensagem do Presidente da República à Assembleia da República referente ao diploma que "Aprova o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas"*, disponível in (<http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=8736>), consultado em 22 de Abril de 2009.

¹⁷¹ Apesar da mudança de paradigma, o RRCEE, em matéria de responsabilidade por facto jurisdicional por dilações indevidas, não foi tão longe quanto podia ter ido, pois parece-nos que a jurisprudência do TEDH impunha outras latitudes, como se verá *infra*.

¹⁷² A responsabilidade directa, exclusiva e solidária do Estado será apreciada a propósito da responsabilidade do Estado por danos causados no âmbito da administração da justiça, *infra*, Parte I, Capítulo II, ponto 4.2.

administrativa¹⁷³ o novo diploma vem regular três tipos de responsabilidade: *i*) responsabilidade delitual¹⁷⁴ (cf. arts. 7.º a 10.º); *ii*) responsabilidade pelo risco¹⁷⁵ (cf. art. 11.º)¹⁷⁶ e *iii*) responsabilidade por facto lícito ou pelo sacrifício (cf. art. 16.º)¹⁷⁷. Apesar de não trazer inovações de *fundo* em relação ao antigo regime, no que toca aos tipos de responsabilidade *supra*, traz novas nuances em relação a cada uma das modalidades¹⁷⁸.

No que diz respeito à responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em *sentido amplo*, esta desdobra-se em quatro tipos: *i*) por demora injustificada na administração da justiça ou dilações indevidas (cf. art. 12.º), *ii*) por prolação de sentença penal condenatória injusta e privação injustificada da liberdade (cf. art. 13.º/1, 1.ª parte)¹⁷⁹, *iii*) por prolação de decisão inconstitucional, ilegal ou por erro grosseiro na apreciação dos factos (cf. art. 13.º/1, 2.ª parte) e *iv*) por danos decorrentes dos actos que pratiquem no exercício das suas funções¹⁸⁰ da autoria dos magistrados do Ministério Público (cf. art. 14.º/1). *Grosso modo* pode dizer-se que o novo regime traz consigo a responsabilidade por anormal funcionamento na administração da justiça e por erro judiciário.¹⁸¹

Por último, mas não menos importante, a responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função legislativa¹⁸² (cf. art. 15.º), que se apresenta como uma verdadeira novidade no ordenamento jurídico positivo português, a par da responsabilidade por facto jurisdicional. A responsabilidade por facto legislativo decorre de danos resultantes

¹⁷³ Vd. a primeira obra que se conhece à luz do RRCEE, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2008.

¹⁷⁴ Vd. *infra*, Parte II, Capítulo II, onde se desenvolverá a análise dos pressupostos que desencadeiam responsabilidade delitual aplicada à problemática da responsabilidade que nos ocupa, a saber: facto ilícito, culpa, dano e nexo de causalidade.

¹⁷⁵ Para mais desenvolvimentos sobre este tipo de responsabilidade à luz do RRCEE, vd. CARLA AMADO GOMES, *Três textos sobre o novo Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas*, Lisboa, AAFDL, 2008, p. 53-57 e 63-91.

¹⁷⁶ Não falta quem levante a dúvida de saber se este tipo de responsabilidade não deveria ser extensível à função jurisdicional, sobretudo no domínio da administração da justiça, embora no fim de contas, acabe por concluir que a amplitude do regime da responsabilidade por funcionamento anormal do serviço público de administração de justiça permite cobrir os riscos decorrentes do mesmo. Assim, LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Responsabilidade...*, p. 87.

¹⁷⁷ Apesar de, em rigor, a responsabilidade pelo sacrifício não ser exclusiva da função administrativa, podendo verificar-se também em sede de responsabilidade legislativa e muito extraordinariamente na função jurisdicional, a prática tem demonstrado que é nesta sede que ela tem verdadeira aplicação. Por este motivo decidimos referi-la aqui. No entanto, reconhece-se a sua autonomia como figura geral, aliás, demonstrada pela sua inserção sistemática no Capítulo V do RRCEE.

¹⁷⁸ A economia do estudo não nos permite outros desenvolvimentos, todavia, veja-se, a título de exemplo, no que tange à responsabilidade delitual, a introdução da responsabilidade por funcionamento anormal do serviço e a propósito da responsabilidade pelo risco prevista no artigo 11.º a expressão “*excepcionalidade*” é substituída por “*especialidade*”, aligeirando o regime de imputação.

¹⁷⁹ Deverá fazer-se a remissão para os artigos 225.º e 226.º do CPP, havendo um desvio à competência do tribunal, que será o foro cível.

¹⁸⁰ Nomeadamente, por actos jurídicos e materiais integrados no contexto da investigação criminal.

¹⁸¹ Vd., antes da entrada em vigor do RRCEE, LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 243-292. Ao abrigo do novo RRCEE, vd. GUILHERME FONSECA, “A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (em especial, o erro judiciário)”, *Julgar*, n.º 5, Maio-Agosto, 2008, p. 51-57.

¹⁸² Veja-se a este título, antes do RRCEE, RUI MEDEIROS, *Ensaio...*, p. 9 e ss.; MARIA LÚCIA C.A. AMARAL PINTO CORREIA, *Responsabilidade do Estado...*, p. 6 e ss..

de acções (cf. art. 15.º/1) e omissões legislativas (cf. art. 15.º/3)¹⁸³ do Estado e das regiões autónomas. Apesar da epígrafe do artigo se referir à responsabilidade no exercício da função político-legislativa, parece que apenas deve ser considerada a responsabilidade por facto do legislador excluindo-se a responsabilidade por actos da função política. A esta conclusão se chega por via da interpretação conjugada do artigo 15.º/1 com o artigo 1.º/1, na medida em que este apenas se refere à *responsabilidade por danos resultantes do exercício da função legislativa*¹⁸⁴.

Apesar da CRP se referir à responsabilidade por actos da função política¹⁸⁵ (cf. artigo 117.º/1)¹⁸⁶ e de inexistirem obstáculos à sua apreciação, uma vez que os tribunais comuns são competentes em todas as áreas não atribuídas a outras ordens jurisdicionais (cf. artigo 211.º/1)¹⁸⁷, parece que o legislador do RRCEE não foi tão longe quanto aparentemente poderia ter ido. Dizemos *aparentemente* porque se trata de uma matéria controvertida e pouco desenvolvida entre nós¹⁸⁸, não faltando quem defenda a não intervenção do legislador ordinário nesta matéria¹⁸⁹ por se tratar de uma matéria onde se encontram bastantes dúvidas¹⁹⁰.

Importa referir que o regime plasmado no novo RRCEE se apresenta como subsidiário relativamente a qualquer situação de responsabilização de entidades públicas, desde logo, para efeitos de prevalência sobre qualquer remissão para regimes especiais de direito privado. Com este novo regime procurou-se a uniformização normativa em sede de responsabilidade do Estado. Ainda assim, este regime é, por sua vez, dependente da legislação civilística¹⁹¹, o que se confirma, não só, pelas remissões feitas pelo legislador do RRCEE, mas também, por ser na legislação civilística que se encontra sediado o instituto da responsabilidade civil, nomeadamente para efeitos de compensação dos danos não patrimoniais.

¹⁸³ Para uma análise das dificuldades que os particulares encontram ao reagir contra o Estado face ao dever de legislar, vd. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Responsabilidade do Legislador no âmbito do artigo 15.º do novo regime introduzido pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Julgar*, n.º 5, Maio-Agosto, 2008, p. 39-50, *maxime* 46 e ss..

¹⁸⁴ No mesmo sentido, refira-se que o ETAF/2004 apenas faz referência à função jurisdicional e legislativa [cf. alínea g) do artigo 4.º/1]. Recordemos que a versão original do ETAF/2004 incluía a função política. Esta referência veio a ser eliminada por uma alteração à alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º operada pela Lei n.º 107-D/2003, de 31 de Dezembro.

¹⁸⁵ Coisa diferente é a *responsabilidade política* que também resulta do artigo 117.º/1 da CRP. Para uma aproximação a este tema vd., entre outros, ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/PEDRO LOMBA, “Comentário ao artigo 117.º”, in *Comentário à Constituição Portuguesa*, Vol. III, 1.º Tomo, Princípios Gerais de Organização do Poder Político (artigos 108.º - 119.º), Coordenação de PAULO OTERO, Centro de Investigação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa Lisboa, Almedina, 2008, p. 456 e ss. e PEDRO LOMBA, *Teoria da Responsabilidade Política*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008.

¹⁸⁶ No sentido da responsabilização do Estado por actos da função política, vd. JORGE MIRANDA, *Manual...*, p. 262 e 263, referindo-se, ainda antes da RC/97, aos artigos 120.º/ 1 e 83.º da CRP.

¹⁸⁷ Não falta quem defenda a atribuição destas matérias ao Tribunal Constitucional. Assim, JORGE MIRANDA, *Manual...*, p. 263.

¹⁸⁸ Assim como no direito comparado, como nos dá nota MARIA LÚCIA AMARAL, “Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função política e legislativa”, *CJA*, n.º 40, p. 39-45.

¹⁸⁹ *Idem, idem*, p. 41.

¹⁹⁰ ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO/PEDRO LOMBA, *ob. cit.*, p. 469. Todavia, não se exclui que possa haver responsabilidade civil pessoal dos titulares dos cargos políticos. O que se diz é que não tem cabimento à luz do âmbito de aplicação do RRCEE.

¹⁹¹ A autonomia do sistema de responsabilidade dos poderes públicos não significa independência do Direito Civil.

4.2. Por facto jurisdicional, *maxime* dilações indevidas na administração da justiça

No nosso estudo interessa-nos a responsabilidade por facto jurisdicional por danos causados na administração da justiça, mais especificamente pelas dilações injustificadas ou indevidas que se consubstanciam na violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Trata-se de um regime de responsabilidade que tem por base o conceito indeterminado - prazo razoável/dilações indevidas - que deve ser apurado casuisticamente.

Noutra perspectiva, podemos afirmar que está em causa um sub-conceito (dilações injustificadas) que integra um conceito mais amplo (funcionamento anormal dos serviços de justiça ou funcionamento indevido da administração da justiça). Este “mega” conceito (anormal funcionamento dos serviços de justiça)¹⁹² encontra apoio no artigo 12.º, 1.ª parte do RRCEE conjugado com o disposto no artigo 7.º/3/4 do mesmo diploma e “vem transpor para o Direito Administrativo o standard de diligência média do direito comum referido ao bom pai de família”¹⁹³ e abarca as mais variadas situações, como sejam ilegalidades¹⁹⁴⁻¹⁹⁵ (ex. violação do princípio do contraditório ou da igualdade¹⁹⁶), falta de coordenação, omissões (por ex. desaparecimento de objectos em que o Estado seja fiel depositário), violação do segredo de justiça, dilações indevidas, etc..

Note-se que *administração da justiça* é aqui tida em sentido amplo, abarcando a prestação laboriosa dos diferentes agentes, incluindo juízes, magistrados, funcionários judiciais, peritos, polícias, entre outros¹⁹⁷.

Partindo do pressuposto que o cumprimento da lei pelos órgãos jurisdicionais é o normal, chega-se à conclusão lógica de que o funcionamento anormal da administração da justiça é todo aquele que se produz contra o preceituado na lei. Porém, se todo o funcionamento que se afasta das normas deve reputar-se de anormal porque a lei é fonte de direito isto não quer dizer que todo o funcionamento anormal seja susceptível de ser

¹⁹² Trata-se de uma norma que representa um desafio à imaginação dos operadores judiciais mais imaginativos e para a qual a realidade judiciária portuguesa com certeza contribuirá. Espera-se que, aquando da aprovação desta norma, tenha sido feita uma análise económica dos seus efeitos.

¹⁹³ EDUARDO GARCIA DE ENTERRÍA/TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 2.ª Edição, Civitas, 1981, p. 345.

¹⁹⁴ Estas ilegalidades adquirem uma força maior se se pensar nas hipóteses em que resultem lesionados direitos fundamentais, constitucionalmente reconhecidos e protegido de forma directa.

¹⁹⁵ Aqui importa ter presente que, em primeiro lugar, não se pode confundir o conceito de anormalidade com o de ilegalidade formal, já que pode produzir-se um funcionamento anormal do serviço sem ilegalidade, como se observa claramente nos casos de actuações materiais. E que, em segundo lugar, existem hipóteses de ilegalidade do poder público que não geram acção de responsabilidade por inexistência de lesão ou de nexo causal. Neste sentido, SOCHAGA LOITEGUI, “La Responsabilidad por el Funcionamiento de la Administración de Justicia”, *Jornada de estudio sobre El Poder Judicial*, Vol.III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 2.546.

¹⁹⁶ Neste sentido, GUILHERME FONSECA, “A responsabilidade...”, p. 51-57.

¹⁹⁷ Vd. JOÃO AVEIRO PEREIRA, *A responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, sl, Coimbra Editora, 2001, p. 187, que distingue entre *administração da justiça* em sentido amplo, coincidente com a aqui usada, e em sentido restrito, com aquela que se reporta apenas à actividade julgadora e decisória dos juízes.

materialmente indemnizado¹⁹⁸. Facilmente se compreende (na matéria que nos ocupa, como defenderemos *infra* na Parte II, Capítulo II, ponto 1.1.1) que não basta a mera violação dos prazos legais processuais para que se considere estarmos perante uma dilação indevida que gere obrigação de indemnizar pelo Estado.

O novo regime de responsabilidade jurisdicional por violação do direito a uma decisão em prazo razoável apresenta particularidades em relação aos restantes regimes de responsabilidade por facto jurisdicional *supra* referenciados, desde logo, pelo facto de ser *apreciado* com base nos pressupostos da responsabilidade civil por factos ilícitos cometidos no exercício da função administrativa (cf. art. 12.º, *in fine*), que serão apreciados Parte II, Capítulo II.

A responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável tanto pode ser exclusiva como solidária, dependendo do tipo de imputação. Será exclusiva do Estado se a conduta dos titulares de órgãos, funcionários ou agentes provocar “*danos que resultem de acções ou omissões ilícitas, cometidas com culpa leve no exercício de funções e por causa desse exercício*” (cf. artigo 7.º/1). Neste caso, o lesado apenas poderá intentar a acção contra o Estado. Será solidária se os *danos resultarem de acções ou omissões ilícitas*, (no exercício de funções e por causa desse exercício) *por eles cometidas com dolo ou com diligência e zelo manifestamente inferiores àqueles a que se encontravam obrigados em razão do cargo* (cf. artigo 8.º/1). Está pensar-se, sobretudo, no pessoal das Secretarias Judiciais, dadas as competências que lhe são atribuídas pela LOFTJ/99 (cf. arts. 126.º e 128.º), LOFTJ/2008 (cf. arts. 155.º e 158.º) e LOSJEFJ (cf. arts. 9.º a 21.º). Neste caso, o lesado pode intentar a acção contra a entidade pública como responsável solidário¹⁹⁹, directamente contra o servidor público ou contra ambos.

Fora do âmbito de aplicação do RRCEE parece ficar, à primeira vista, a actividade dos peritos, gestores judiciais, liquidatários judiciais, curadores, tutores, depositários judiciais e administradores da insolvência. Dos trabalhos preparatórios do RRCEE, portanto numa interpretação histórica e subjectivista, não parece resultar que o legislador quisesse sujeitar estes *órgãos* ao serviço da justiça ao regime da responsabilidade pública. Todavia, parece-nos que uma resposta cabal deverá ser dada casuisticamente à luz e na

¹⁹⁸ Isto mesmo é defendido em matéria de ilegalidades formais ocorridas num procedimento administrativo. Apesar da ilegalidade, a doutrina maioritária defende que não existe ilicitude e consequentemente (por falta de um requisito) não haverá lugar à responsabilidade. Neste sentido, antes da entrada em vigor do RRCEE, vd. MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade Civil da Administração por actos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, Stvd.ia Iuridica, n.º 52, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p. 74-79. Com a entrada em vigor do RRCEE, alguma doutrina, embora sublinhando que o artigo 9.º não toma posição quanto a saber se a mera infracção de normas orgânicas ou procedimentais será suficiente para se verificar o requisito ilicitude, sempre afirma que essas ilegalidades formais podem identificar-se com o requisito ilicitude por tal “*resultar implicitamente da maior abertura que é concedida ao conceito de ilicitude por via da dupla referência aos direitos e interesses legalmente protegidos, que consta do artigo 9.º/1 in fine, com o que se terá pretendido abranger não apenas os direitos subjectivo, mas também os interesses individuais reflexamente protegidos pela norma*”. Neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas – Anotado*, sl, Coimbra Editora, 2008 p. 152.

¹⁹⁹ Neste caso, o Estado terá direito de regresso (cf. artigo 8.º/3, 1.ª parte). Nos termos do artigo 6.º/1 o direito de regresso é obrigatório, competindo aos titulares dos poderes de direcção, de supervisão, de superintendência ou de tutela adoptar as providências necessárias à efectivação desse direito (cf. artigo 8.º/3, 2.ª parte).

medida em que cada um destes *órgãos* exerça prerrogativas de direito público ou que as suas acções sejam reguladas por disposições ou princípios de direito público. Tal solução parece resultar de uma necessária interpretação extensiva do artigo 1.º/5 do RRCEE, que abranja não apenas as pessoas colectivas de direito privado, mas que permita abranger as pessoas singulares de direito privado que exerçam prerrogativas de direito público ou que as suas acções sejam reguladas por disposições ou princípios de direito público²⁰⁰.

Todavia, nem sempre o lesado pode optar por responsabilizar directamente o servidor público, desde logo, porque os Magistrados Judiciais e do Ministério Público só respondem directamente quando a sua conduta constituir ilícito criminal²⁰¹. Tratando-se de responsabilidade criminal, os magistrados incorrem em responsabilidade pessoal que pode ser directamente efectivada, pelo lesado, através da dedução de pedido civil no processo penal. O que significa que a responsabilidade civil pessoal dos magistrados por prática de crime cometido no exercício de funções é efectivada, em regra, no próprio processo penal²⁰². O que fica dito vale para os crimes incluídos no Código Penal, Livro II, Título V, Capítulo III (*“Dos crimes contra a realização da justiça”*). Para este efeito o conceito de *funcionário* usado em processo penal inclui os magistrados [cf. artigo 386.º/1-c) do CP].

Tratando-se de infracção criminal cuja imputação implique a não prolação de decisão em prazo razoável de forma dolosa parece que será de admitir que o tribunal penal aprecie, também, por imposição do princípio da adesão (cf. arts. 70.º e 71.º do CP) o pedido de indemnização civil à luz deste fundamento. Esta situação poderá configurar-se, sobretudo, nos casos a que se refere o artigo 369.º do CP.

Para além daquelas actuações, claro está que todas as actuações culposas dos magistrados fora do exercício de funções estarão abrangidas pelo direito privado e não pelo RRCEE (cf. art. 1.º/3), respondendo estes pessoal e directamente.

Nos restantes casos, os magistrados só respondem indirectamente (cf. artigos 14.º/1 do RRCEE, 5.º/3 do EMJ e 77.º do EMP)²⁰³.

Antes da entrada em vigor do RRCEE alguns autores pareciam entender que este regime da responsabilidade indirecta se devia estender também aos Oficiais de Justiça. Esta extensão de regime justificava-se por os Oficiais de Justiça estarem, disciplinarmente, encimados por um Conselho de Oficiais de Justiça a quem estão cometidas funções de

²⁰⁰ Na doutrina estrangeira o tema é muito controvertido. Em França, a favor da sujeição dos gestores falimentares à responsabilidade pública, vd. ALISSANDRO GUILIANI/NICOLA PICARDI, *La responsabilité del giudice*, Giuffrè, Milão, 1987, p. 244. Em Espanha, contra a sujeição à responsabilidade pública de todos os *órgãos* ao serviço da justiça, inclusive o Ministério Público, vd. TORNOS MAS “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Justicia”, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, Ano 5, n.º 13, 1985, p. 79.

²⁰¹ As acções indemnizatórias de regresso contra os magistrados seguem o regime disposto nos artigos 1084.º a 1093.º do CPC, quer a competência jurisdicional seja administrativa ou comum.

²⁰² Neste sentido, CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da responsabilidade...*, p. 227 e 232.

²⁰³ No caso dos magistrados judiciais e do Ministério Público a decisão de exercer o direito de regresso sobre os magistrados cabe ao órgão com competência para o exercício do poder disciplinar, a título oficioso ou por iniciativa do Ministério da Justiça.

emitir pareceres legais relativos à organização judiciária²⁰⁴. Exactamente nos antípodas deste entendimento, parece-nos que se devia equacionar, *de iure condendo*, a possibilidade de sujeitar todos os actores da administração da justiça (Magistrados Judiciais, do Ministério Público e Funcionários Judiciais) quando pratiquem actos de administração *tout court* (portanto, não jurisdicionais) às regras impostas pela responsabilidade pela função administrativa (cf. art. 12.º *in fine*), desde logo, à responsabilidade directa (cf. art. 8.º/4). De entre os actos de gestão na administração da justiça a considerar estariam: *a*) actos de gestão processual e administrativos previstos *a.i*) para os presidentes dos tribunais de comarca (cf. art. 88.º/4/6 da LOFTJ/2008); *a.ii*) para os Magistrados coordenadores (cf. artigo 89.º/1/2 da LOFTJ/2008); *a.iii*) para os Magistrados do Ministério Público coordenadores (cf. artigo 90.º/3 da LOFTJ/2008) e *b*) os actos de gestão do juiz em relação à sua secção, como sejam, *b.i*) a gestão dolosa da sua agenda na marcação de julgamentos e *b.ii*) as decisões dolosas de provimento do processo (ficando o processo não concluso a aguardar melhor hora para ser decidido).

O entendimento de que, em sede de responsabilidade por danos causados pela administração da justiça, todos os servidores públicos deveriam responder directamente e de acordo com a responsabilidade pela função administrativa, tem por base a nova estrutura do RRCEE sobre a responsabilidade jurisdicional em sentido amplo (cf. arts. 12.º a 14.º RRCEE) que se divide em responsabilidade por actos da administração justiça (seguindo aqui as regras da função administrativa – cf. arts. 7.º a 10.º) e actos da função jurisdicional, *maxime* erro judiciário (seguindo o regime especial do artigo 13.º). O tratamento igualitário entre todos os servidores justifica-se por, em sede de administração da justiça, não se verificar um fundamento objectivo que justifique um tratamento desigual. Já assim não será em sede de responsabilidade por erro judiciário, em que estará em causa a função de julgar que exige a responsabilidade indirecta para assegurar a independência necessária à decisão isenta.

Este entendimento exigiria, e exige, sobretudo à luz do novo RRCEE, uma leitura diferente da Constituição (cf. arts. 216.º/2 e 219.º/4 da CRP), que, aliás, não parece estar vedada – pois ao referir que “*Os juízes não podem ser responsabilizados pelas suas decisões, salvo as excepções consignadas na lei*”, parece referir-se a decisões substancialmente jurisdicionais, isto é, decisões que encerram em si o poder de julgar, ficando de fora actos de mera gestão do processo (nomeadamente a sua demora injustificada, a inércia na sua prática ou a sua omissão). Se a Constituição não parece opor-se a tal entendimento, já o estatuto de cada um dos magistrados não o permite (cf. arts. 5.º/3 do EMJ e 77.º do EMP) na medida em que disciplina “*Que fora dos casos em que a falta constitua crime, a responsabilidade apenas pode ser efectivada mediante acção de regresso do Estado contra o respectivo magistrado, com fundamento em dolo ou culpa grave*”.

Logo, tal entendimento, a necessitar de outros desenvolvimentos que nestes trabalhos não são permitidos, poderá contribuir, *de iure condendo*, para paulatinamente se esclarecer que independência não é igual a irresponsabilidade. Tal distinção (actos de administração da justiça/actos jurisdicionais) parece encontrar acolhimento na jurisprudência que distingue actos de administração de justiça de actos da função de

²⁰⁴ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 212.

julgar para efeitos de atribuição de competência jurisdicional em sede de responsabilidade atribuindo aqueles actos à jurisdição administrativa e estes à jurisdição comum. Esta jurisprudência veio a encontrar eco nos artigos 4.º/1-g) e 3-a) do ETAF).

O entendimento da responsabilidade directa por actos de gestão na administração da justiça dos magistrados teria a vantagem de, numa interpretação conforme aos princípios da igualdade, da economia processual e da celeridade (por aplicação do artigo 8.º/4 RRCEE), sempre que o Estado fosse condenado em responsabilidade civil por comportamento ilícito (nos termos do disposto no artigo 10.º/2 do RRCEE) de algum dos administradores da justiça, sem que se tenha apurado a culpa do mesmo, a respectiva acção prosseguisse nos próprios autos, entre o Estado e aquele, para apuramento do grau de culpa e, em função disso, do eventual direito de regresso, obviando a que a questão seja remetida para ulterior acção de regresso dependente do poder discricionário do órgão competente para o exercício do poder disciplinar.

PARTE II

OBRIGAÇÃO DE INDEMNIZAR POR VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL OU SEM DILAÇÕES INDEVIDAS

CAPÍTULO I

Obrigação de indemnizar e culpa do lesado

1. Obrigação de indemnizar

O artigo 3.º/1²⁰⁵ do novo RRCEE prescreve como princípio geral em sede de obrigação de indemnizar a reconstituição natural. Já a admissibilidade por sucedâneo pecuniário consta do art. 3.º/2²⁰⁶, determinando-se no número seguinte (cf. artigo 3.º/3) que a indemnização abrange os danos patrimoniais e não patrimoniais, bem como os danos presentes e futuros nos *termos gerais do direito*. Dado o carácter lacunoso deste artigo tende-se a considerar que a remissão legislativa para os termos gerais do direito será para o regime comum do Código Civil (cf. artigos 494.º, 496.º²⁰⁷, 562.º e ss.), excepto em tudo o que for expressamente previsto no RRCEE, que será entendido como lei especial que prevalece sobre o regime geral.

Face ao que fica dito, não existe dúvida de espécie alguma de que é ao lesante e não ao lesado que a lei impõe a obrigação de reparar ou mandar reparar os danos causados a este. Na matéria que nos ocupa - obrigação de indemnizar por atraso na administração da justiça - está claro que o lesante será sempre o Estado, na medida em que se arroga do

²⁰⁵ Esta norma consagra o princípio da reposição natural estabelecido no artigo 562.º/1 do CC. Ao abrigo do anterior regime de responsabilidade civil extracontratual da Administração a aplicação deste princípio nem sempre foi admitida pela doutrina, que entendia que a indemnização da Administração se circunscrevia à reparação pecuniária. Neste sentido, MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 9.ª edição, Coimbra, Almedina, 1972, p. 1220 e 1235. Apesar de o novo RRCEE consagrar o princípio da reposição natural não deixam de se encontrar limitações processuais a este princípio em virtude das exigências do interesse público. O CPTA vem a reflectir isso mesmo em várias disposições, *maxime* artigos 45.º, 159.º/1, 163.º, 166.º, 168.º e 173.º/3/4.

²⁰⁶ Esta norma corresponde no essencial ao disposto no artigo 566.º/1 do CC.

²⁰⁷ O problema da fixação do *quantum* indemnizatório dos danos patrimoniais provocados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável será tratado na Parte II, Capítulo II, ponto 3.2.

monopólio da administração da justiça²⁰⁸, e o lesado ou lesados é/são o(s) recorrente(s) do serviço de justiça. A norma constante do artigo 3.º/1 vem ao encontro da jurisprudência do STA que vem impondo a obrigação de indemnizar por violação do direito a uma decisão num prazo razoável²⁰⁹, sempre que verificados os pressupostos da responsabilidade. Em regra a responsabilidade por violação do direito a uma decisão em prazo razoável não será conseguida por via da reposição natural, havendo lugar a uma indemnização pecuniária.

2. Culpa do lesado

O novo RRCEE vem admitir no artigo 4.º a *culpa do lesado* como critério de redução ou exclusão da obrigação de indemnizar²¹⁰. Diga-se que há muito que a doutrina discutia uma norma deste teor, sobretudo à luz da norma dúbia que existia no artigo 7.º²¹¹ do regime da Responsabilidade da Administração por actos de gestão pública, aprovado pelo Decreto-lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967. Trata-se de uma norma que encontra correspondência no artigo 570.º do CC, mas que tem a originalidade de incluir entre os comportamentos culposos a própria negligência processual do lesado, designadamente por não ter utilizado a via judicial adequada à eliminação do acto jurídico lesivo, quer por acção, quer por omissão, de modo a minorar o dano²¹².

2.1. Em Processo Penal

Parece-nos que esta norma encontra particular interesse em matéria de responsabilidade do Estado por dilações indevidas especialmente em processo penal. Em sede de processo penal o recorrente/parte/interessado pode lançar mão do *expediente de aceleração processual* previsto no artigo 108.º²¹³, 109.º²¹⁴ e 110.º²¹⁵ do CPP sempre que

²⁰⁸ Em rigor, deverá falar-se de um tendencial monopólio da administração da justiça, na medida em que já vai existindo alguma desjudicialização.

²⁰⁹ Neste sentido, Acórdão de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07, que faz remissão para os acórdãos de 12 de Abril de 1994, processo n.º 32906; de 17 de Junho de 1999, processo n.º 44687; de 1 de Fevereiro de 2001, processo n.º 46805. Vd. também a jurisprudência citada na Parte I, Capítulo II, ponto 3.2.2.

²¹⁰ Esta norma vem a ser repetida no artigo 11.º quanto à responsabilidade pelo risco, diga-se em passada, desnecessariamente. Tenha-se em conta que a redução ou exclusão do montante indemnizatório pode e deve variar na proporção do grau de culpa do lesado.

²¹¹ Esta norma foi objecto de diferentes interpretações, por um lado, entendia-se que o artigo 7.º *in fine*, impunha uma excepção peremptória do direito de indemnização atribuindo à acção indemnizatória uma natureza subsidiária em relação ao recuso de anulação, por outro - em sentido diferente, entendia-se que apenas estabelecia um regime de exclusão ou de diminuição de indemnização quando a negligência processual do lesado tivesse contribuído para o dano. A primeira interpretação poder ver-se, entre outros, Acórdão do STA, de 17 de Fevereiro de 1994, processo n.º 33167, AP-DR, de 20 de Dezembro de 1996. A segunda interpretação pode ver-se em AFONSO QUEIRÓ, "Anotação ao Acórdão do STA, de 14 de Outubro de 1986", *RLJ*, Ano 120, n.º 3763, p. 307-310. Para mais desenvolvimentos, vd. MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade Civil...*, p. 160 e ss..

²¹² FERNANDES CADILHA, *Regime da responsabilidade...*, p. 86.

²¹³ Este artigo sob a epígrafe "*Aceleração de processo atrasado*" trata da legitimidade activa e passiva.

²¹⁴ Este artigo sob a epígrafe "*Tramitação do pedido de aceleração*" trata da tramitação como a epígrafe indica.

²¹⁵ Este artigo sob a epígrafe "*Pedido manifestamente infundado*" determina a sanção em caso de pedido inadmissível.

haja atrasos injustificados. Não o fazendo poderá o tribunal decidir, com base na gravidade das culpas de ambas as partes e nas consequências que delas tenham resultado, se a indemnização deve ser totalmente concedida, reduzida ou mesmo excluída. “*Não se trata de um dever jurídico que impende sobre o lesado, mas de um ónus de adoptar um certo comportamento, cuja inobservância faz com que o lesado incorra na consequência prevista no artigo 4.º, i.e., perda ou retribuição do direito de indemnização*”.²¹⁶

Lembre-se que em sede de recurso para o TEDH se verifica uma similar consequência: o incidente de aceleração processual é considerado um recurso efectivo²¹⁷, já que se considera que o melhor remédio é a prevenção. Uma das formas de prevenção é requerer a aceleração a fim de impedir a ocorrência de uma duração excessiva do processo. A consequência de o recorrente não lançar mão deste expediente é a inadmissibilidade da queixa junto do TEDH, inviabilizando a atribuição de uma eventual indemnização, fundada no não esgotamento dos meios de recurso internos (cf. art. 35.º da CEDH).

2.2. Noutros ramos processuais

Já não nos parece poder fazer-se uso da norma constante do art. 4.º do RRCEE noutros ramos processuais, como seja no processo civil, administrativo, tributário, etcetera, na medida em que não se encontra positivado um qualquer incidente de aceleração processual. Isto, apesar de o recorrente poder elaborar um requerimento ao Provedor de Justiça (cf. art. 23.º/1 CRP) queixando-se de dilações injustificadas em determinado processo, intervindo este, por sua vez, junto do Conselho Superior da Magistratura ou do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais²¹⁸ [cf. alínea i) do artigo 149.º do EMJ]. Na medida em que estes órgãos têm poder para *estabelecer prioridades no processamento de causas que se encontrem pendentes nos tribunais por período considerado excessivo*²¹⁹. Não nos parece poder fazer-se uso do instituto da *culpa do lesado* nestas situações, desde logo, porque está na discricionariedade do Provedor fazer queixa ou não aos referidos conselho superiores, não se tratando de um instrumento seguro ou efectivo. Em conclusão, pensamos que a não apresentação de queixa ao Provedor de justiça não releva para efeitos de culpa do lesado, não influenciando na indemnização a que vier, se vier a ter direito.

Para além do referido requerimento ao Provedor de Justiça terá de se verificar casuisticamente se não existe, nos diferentes ramos processuais, um meio processual adequado à eliminação do acto jurídico lesivo. Pensamos que, nomeadamente, no contencioso administrativo, se pode, em abstracto, ver na providência cautelar de

²¹⁶ MARGARIDA CORTEZ, *Responsabilidade Civil...*, p. 274, adaptação nossa ao RRCEE.

²¹⁷ Acórdãos do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Apicella c. Itália e decisão sobre a admissibilidade, de 23 Outubro de 2003, caso Roseiro c. Portugal.

²¹⁸ Face à redacção do ETAF/04, parece duvidoso que o CSTAF possa exercer aquelas competências, embora não se vislumbre razão para um tratamento diferente do admitido junto dos tribunais judiciais. Ao abrigo do ETAF/84 pode ver-se a recomendação do Provedor de Justiça n.º 8/A/96, de 18 de Janeiro de 1996 ao CSTAF face à existência de uma dilação injustificada (paralisação do processo durante 32 meses). *Relatório da Provedoria de Justiça à Assembleia da República de 1996*, Lisboa, Edições Provedoria de Justiça, 1997, p. 773 e ss..

²¹⁹ *Relatório da Provedoria de Justiça...*, p. 775.

suspensão da eficácia do acto administrativo (cf. art. 120.º e 128.º do CPTA) um meio que em alguns casos seja adequado à eliminação do acto administrativo lesivo e que por isso deve ser adoptado sob pena deste comportamento omissivo ser tido em conta para efeitos de culpa do lesado, reduzindo ou eliminando a indemnização.

CAPÍTULO II

Pressupostos da responsabilidade civil por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

A responsabilidade subjectiva ou delitual distingue-se da responsabilidade pelo risco ou pelo sacrifício, desde logo, por exigir vários pressupostos (nomeadamente a exigência de culpa) cumulativos para que se possa desencadear este instituto. Entre eles figuram o *facto ilícito*, a *culpa*, *danos* e *nexo de causalidade*. A não verificação de um destes pressupostos implica a inexistência de responsabilidade. Vejamos em pormenor cada um destes requisitos.

1. Facto ilícito

É sabido que, em sede de responsabilidade civil extracontratual do Estado, pela falta do pressuposto *facto ilícito* se pode ainda gerar responsabilidade por facto lícito ou pelo risco. Todavia, de *iure condito*, não nos parece que possa haver responsabilidade por morosidade na administração da justiça com base em alguma das referidas modalidades. Neste sentido, impõe a letra da lei do artigo 12.º do RRCEE, que manda ter em conta o regime da responsabilidade por factos ilícitos cometido no exercício da função administrativa.

A definição das condutas ilícitas vem a ser descrita no artigo 9.º do RRCEE. Para efeitos de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável as normas a ter em atenção são aquelas que regulam o direito a uma decisão em prazo razoável e que se encontram quer no plano constitucional, quer *supra* legal, quer legal ordinário, como foi abordado na Parte I, Capítulo I, ponto 1.1.

O facto ilícito pode ser decomposto em facto voluntário e ilicitude, sendo aquele constituído por todos os actos ou omissões domináveis pela vontade humana e a ilicitude a antijuridicidade daquele acto ou falta dele. Em sede de responsabilidade do Estado por atrasos injustificados na administração da justiça, na medida em que Estado se arroga do (tendencial) monopólio da administração da justiça, este dever de administrar a justiça resulta do *contrato constitucional e social* que fez com os cidadãos. Podendo haver ou não aqui um facto humano dominável pela vontade, trata-se de um facto em que o que importa analisar é a ilicitude resultante da violação do dever de administração do serviço de justiça, em suma, o facto ilícito. O facto será, em regra, um acto ou uma omissão do Estado na administração da justiça, que será ilícito sempre que viole o prazo razoável, nisto se espraia a sua ilicitude.

No que se refere às causas de exclusão do facto ilícito, em que a responsabilidade ficará necessariamente excluída, o RRCEE não apresenta regulamentação. Porém, o seu regime resulta da CRP, dos princípios gerais em matéria da responsabilidade e dos

princípios fundamentais da actividade administrativa²²⁰. De entre as causas de justificação comumente avançadas, assinalam-se as seguintes: *i)* cumprimento de um dever; *ii)* estado de necessidade; *iii)* consentimento do lesado e *iv)* legítima defesa. Parece-nos que nenhuma das causas de exclusão da responsabilidade referidas pode ter lugar em sede de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Todavia, em situação de estado sítio ou de emergência, poderá equacionar-se a sua admissão como causa de exclusão²²¹, uma vez que, nos termos do disposto no artigo 19.º/1 da CRP *a contrario sensu*, “os órgãos de soberania, podem suspender o exercício dos direitos liberdades e garantias em caso de estado de sítio ou estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição”.

1.1. Prazo razoável

Uma vez que o facto ilícito em matéria de responsabilidade por morosidade na administração da justiça se reconduz à noção de prazo (ir)razoável ou dilação indevida importa tecer algumas palavras sobre o assunto. Trata-se de um conceito indeterminado ou aberto²²² que está consagrado para permitir a estimação da diligência funcional média exigível ao Estado no exercício das suas funções, estimação que resulta de factores variáveis de cada época, segundo a sensibilidade social e desenvolvimento efectivo dos serviços públicos.

O processo de constatação a seguir para saber se um conceito indeterminado se cumpre não pode nunca ser um processo volitivo de discricionariedade ou de liberdade, senão um processo de juízo ou estimação. Este processo que tem de atender, necessariamente, por um lado, às circunstâncias reais que há-de qualificar-se e, por outro, ao sentido jurídico preciso que a lei determinou. Assim, este conceito indeterminado deve ser objectivado ou, dito de outra forma, o seu conteúdo terá de procurar-se através de critérios objectivos. Esclareça-se que hoje é unânime que esses critérios serão os adiantados pelo TEDH na sua jurisprudência largamente sedimentada e aceite por todos. Tal é o grau de aceitação desta doutrina, que a lei italiana relativa à responsabilidade por morosidade na administração da justiça, conhecida por “*Lei Pinto*”, remete expressamente para os critérios mobilizados por aquela Corte²²³.

Antes de se buscar o conteúdo deste conceito aberto ou indeterminado, importa perceber que não basta a violação de um prazo pré-estabelecido pela lei para que se considere existir uma violação do prazo razoável ou uma dilação indevida. Necessário se torna fazer a distinção entre mero incumprimento ou incumprimento leve dos prazos e dilação indevida.

1.1.1. O incumprimento leve dos prazos

²²⁰ Neste sentido, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade...*, p. 21.

²²¹ Esta hipótese verificar-se-á em casos muito remotos, aqueles em que o *estado de sítio* seja prolongado ou em que, apesar de demorar pouco, estejam em causa processos urgentes.

²²² Sobre a noção de conceito indeterminado, entre muitos, BAPTISTA MACHADO, *Introdução Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, 1983, p. 113 e 114.

²²³ Cf. art. 2.º/2 da “*Lei Pinto*”.

O cumprimento dos prazos e termos que se estabelecem nas normas processuais é a melhor garantia de um bom funcionamento do aparato judicial. O incumprimento dos prazos não gera só por si uma dilação indevida, ou seja, o incumprimento leve dos prazos não colide necessariamente com o direito a uma decisão em prazo razoável. Contudo, não pode deduzir-se que o incumprimento dos prazos seja de todo indiferente, sob pena de se admitir que os prazos não têm nenhuma relevância para a configuração do direito fundamental, pois, no mínimo, pode ser indício de uma dilação. Todavia, o indício de toda e qualquer dilação não se deve buscar sempre e só num prazo incumprido, toda a vez que as actuações processuais não estão submetidas a um prazo e não existe uma norma que fixe um prazo máximo que se tenha em conta como válido num processo, deverá ser aplicado o mandato da celeridade e a morosidade ilegítima manifestará a sua existência num tempo morto prolongado sem realização de actividade alguma.

O entendimento de que o mero incumprimento dos prazos não gera só por si a violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável vem ao encontro do que é doutrina assente nos tribunais superiores Espanhóis, nos termos da qual, não há constitucionalização dos prazos. Isto é, no caso espanhol defende-se que “o artigo 24.º/2²²⁴ da constituição Espanhola não constitucionalizou o direito ao respeito desses prazos²²⁵”, pelo que, nem toda a dilação ou atraso no processo pode identificar-se como violação constitucional.

Esta doutrina vem encontrando eco quer na nossa doutrina²²⁶, quer na nossa jurisprudência, “que vem afirmando que não basta a simples ou mera violação dum prazo previsto na lei para a prática de certo acto judicial, facto que não pode ter-se como banal e como aceitável ou justificável sem mais, para se concluir logo no sentido de que foi violado o direito à justiça em prazo razoável²²⁷”. Ainda que do ponto de vista conceptual, processo com dilações indevidas seja aquele que superaria os prazos estabelecidos na legislação para regular o seu desenvolvimento e a sua simples ultrapassagem bastaria para considerar injustificada a dilação, sempre se dirá que terá de ser outra a perspectiva jurídica. Esta ultrapassagem dos prazos é condição necessária mas não condição suficiente para a violação do direito a uma decisão num prazo razoável.

No pressuposto que nos parece o correcto, de que o artigo 20.º/4 da CRP não constitucionalizou o direito aos prazos, mas o direito de toda a pessoa ver a sua causa resolvida dentro de um tempo razoável, conclui-se que o incumprimento dos prazos reveste um carácter meramente indiciário para apreciação da infracção. Ora, transpondo o raciocínio dos juízes espanhóis para o nosso ordenamento jurídico, poderíamos dizer que não basta um mero incumprimento do prazo ou um tempo morto para que se

²²⁴ “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, **a un proceso público sin dilaciones indebidas** y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.” (negrito nosso).

²²⁵ Vd., entre muitas, Sentença do Tribunal Constitucional Espanhol n.º 5/1985, de 23 de Janeiro.

²²⁶ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 34. Repare-se que a jurisprudência *infra* citada sempre que faz a afirmação do princípio em crise, faz a seguinte citação deste A.: “(...) Se inexistente ‘constitucionalização’ ou ‘fundamentalização’ dos prazos processuais, não devemos considerar como fonte de anormal funcionamento da Administração da Justiça todo e qualquer atraso ou incumprimento dos prazos processuais pelas partes ou pela Administração (...)”.

²²⁷ Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2

considere violado o direito fundamental a uma decisão em prazo razoável previsto no artigo 20.º/4 da CRP.

1.1.2. As dilações indevidas ou a violação do prazo razoável

O tempo é necessário para uma decisão, mas jamais pode ser desproporcionado com a índole da questão que o tribunal tem de resolver. Apesar de a justiça precisar de tempo, a celeridade não poderá ser a primeira prioridade²²⁸. Efectivamente, o direito de que tratamos não pode ser entendido como simplesmente dirigido a obter a celeridade processual, pois nesse caso, poderiam vulnerar-se o resto das garantias que definem o próprio processo. Do que se trata, exclusivamente, é de evitar que aquelas dilações sejam indevidas, não razoáveis, injustificadas em definitivo. A busca incondicionada da rapidez processual podia converter-se numa obsessão paradigmática da qual resultariam consequências igualmente perigosas. Ainda que, é certo, a situação vigente – de enormes atrasos processuais em muitos países, como acontece com o nosso²²⁹, pudesse justificar essa obsessão. As dilações indevidas vão muito além do mero incumprimento dos prazos, implicam um juízo valorativo que atenda, nomeadamente, à índole da causa e ao comportamento dos envolvidos, consequentemente permitam em concreto determinar se a dilação é justificada ou injustificada.

Face ao que se disse *supra*, fica claro que uma coisa é o mero incumprimento dos prazos e outra é a existência de uma dilação indevida que, em regra, pressupõe esse incumprimento, mas não se confunde com ele. O facto ilícito, para efeitos de responsabilidade do Estado por morosidade na administração da justiça, não é o simples incumprimento do prazo mas a dilação injustificada cujo conteúdo se terá de apreender mediante a consideração de critérios objectivos, como sejam: *i)* a complexidade do caso; *ii)* a conduta do requerente; *iii)* a conduta das autoridades; *iv)* a importância do litígio para o interessado.

1.2. A Jurisprudência do TEDH e os seus critérios de apreciação

De acordo com a jurisprudência do TEDH o “prazo razoável” *apresenta-se como uma questão de facto; por isso, o ónus da prova recai sobre o Estado requerido, incumbindo-lhe, quando o prazo parecer exorbitante, fornecer explicações sobre os motivos dos atrasos verificados*”.²³⁰

Se bem percebemos, por via da jurisprudência do TEDH mantêm-se, neste

²²⁸ Num sentido próximo, ANTÓNIO HENRIQUES GASPAR, “O tempo judiciário e a qualidade da decisão – Eficiência do sistema e eficácia da decisão”, *Julgar*, n.º 5, Maio-Agosto, 2008, p. 24.

²²⁹ Lembremos que a morosidade judicial é quase sempre apontada como a principal causa das “crises” da justiça. Vd. os 44 contributos, sem contar com o do organizador do livro, *Justiça em Crise? Crises da Justiça*, Organização e prefácio de ANTÓNIO BARRETO, Dom Quixote, 2000.

²³⁰ Entre muitos, Acórdão do TEDH, de 27 de Fevereiro de 1992, caso Rutuolo; IRINEU BARRETO, “Notas para um processo equitativo - Análise do artigo 6.º da CEDH à luz da jurisprudência da Comissão e do TEDH”, *Documentação e Direito Comparado*, n.º 49/50, 1992, BMJ, p. 102 e do mesmo autor, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 3.ª Edição, sl, Coimbra Editora, 2005, p. 147; JOAQUIM LOUREIRO, “Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Queixas contra o Estado Português”, *Scientia Iuridica*, Tomo VLV, n.º 259-261, Janeiro-Junho, 1996, p. 87.

pressuposto da responsabilidade civil, as regras de distribuição do ónus da prova, isto é, cabe àquele que invocar um direito fazer prova dos factos constitutivos do direito alegado (cf. art. 342.º/1 do C.C.) e a prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado compete àquele contra quem a invocação é feita (cf. art. 342.º/2 do CC). Terá assim de se concluir que a prova da dilação indevida caberá ao recorrente e ao Estado caberá a prova dos factos que sustentem que se trata de uma dilação justificada, o que a verificar-se (a dilação justificada), o exonera da obrigação de indemnizar, por falta de prova de um dos pressupostos da responsabilidade civil extracontratual.

Como se afirmou, o TEDH desenvolveu vários critérios ou pautas interpretativas de objectivação daquele conceito aberto – dilações indevidas/prazo razoável - que os tribunais nacionais devem seguir. O que, desde logo, afasta o tratamento desta questão em abstracto e nos remete para um exame em concreto de modo a encontrar o conteúdo do prazo razoável ou das dilações indevidas. Estes critérios analisam-se separadamente, podendo, cada um deles levar a conclusões opostas sobre a violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável, depois valora-se a importância de cada conclusão e, finalmente, emite-se um juízo que integre as valorações parciais²³¹. Vejamos em pormenor cada um deles.

1.2.1. A complexidade do caso

Esta pauta interpretativa²³² leva a que se considere no caso concreto as circunstâncias de facto e de direito, como sejam: o número de pessoas envolvidas (partes, peritos, testemunhas); o tipo, quantidade e extensão de peças processuais desenvolvidas no processo;²³³ a quantidade de produção de prova, o tipo de competência técnica para tal e a eventual necessidade da sua recolha no estrangeiro²³⁴ (que em regra demora mais tempo); a interacção em procedimentos administrativos e judiciais (sobretudo em contencioso administrativo, em que muitas das causas começam com um procedimento administrativo necessário para aceder à via judicial); a complexidade das questões de direito; o número de jurisdições envolvidas por via de recurso e a elaboração da conta.

Este critério é de evidente necessidade, não podendo, todavia, configurar-se como incondicionado. Para o seu correcto entendimento deve conectar-se com o objectivo de uma boa administração da justiça, que no fim de contas, é o que resulta do direito a um processo sem dilações indevidas.

A título de ilustração, o TEDH tem entendido que os factos que não exigem investigação ou são evidentes não podem ser qualificados de complicados, ainda que se trate de um crime de homicídio²³⁵. Contudo, já entendeu que existe alguma complexidade

²³¹ ARACELI MANZÓN-CABEJA OLMEDA, *La atenuante analógica de dilaciones indebidas*, Madrid, Grupo Difusión, 2007, p. 111.

²³² Diga-se, ainda que como afirmação genérica, na maior parte dos casos submetidos ao TEDH este tem entendido inexistir complexidade do assunto ou da causa. Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 24 de Agosto de 1993, caso Scuderi e de 13 de Maio de 1992, caso Massa.

²³³ Entre muitos, Acórdão do TEDH, de 8 de Julho de 1987, Caso H. c. Reino Unido.

²³⁴ F. KUTY, *Le droit à un procès équitable au sens de la jurisprudence strasbourgeoise en 2001*, sl, J.L.M.B., 2002, p. 594.

²³⁵ Acórdão do TEDH, de 25 de Novembro de 1992, caso Abdoella.

nos casos em que estão implicadas várias pessoas, quando os factos parecem relacionados com o interesse nacional, em questões materialmente delicadas em razão da matéria²³⁶, e pela natureza do litígio²³⁷⁻²³⁸.

1.2.2. A conduta do requerente

Apesar de ser um elemento objectivo, não imputável ao Estado, e que deve ser tomado em consideração na determinação do prazo razoável, na verdade, na maioria das decisões considera-se irrelevante a conduta do recorrente nas dilações produzidas no desenvolvimento do processo²³⁹.

Parte-se do princípio de que não se deve imputar ao recorrente a demora no processo que resulta do exercício dos seus direitos, nomeadamente do direito de recorrer ou de suscitar incidentes, mesmo que venha a verificar-se que não tinha razão,²⁴⁰ pois o requerente não faz outra coisa que “encher” de conteúdo o seu direito de modo a que o tribunal possa “ouvir” com exactidão os diversos matizes da sua causa. Já “*é compreensível que se considere abusivo que alguém se queixe de demora não razoável do processo, quando contribuiu decisivamente para isso com a sua conduta negligente ou intencional*”²⁴¹, isto é, quando a actividade da parte vá dirigida ao entorpecimento deliberado do processo.

De acordo com a jurisprudência da Corte de Estrasburgo, a conduta do recorrente só releva quando as iniciativas desencadeadas pelo recorrente representem, manifestamente, uma atitude obstrucionista ou objectivamente dilatatória. O TEDH tem entendido que existem atitudes dilatatórias cujos atrasos não são imputáveis ao Estado por serem da responsabilidade do recorrente em diversas situações. Entre outras, apontou dilações indevidas originadas pelas solicitações do recorrente de adiamentos injustificados das audiências no processo; as motivadas por frequentes mudanças de advogado; as derivadas da sua não apresentação à perícia médica ou perante o tribunal, desde que devidamente citado; as situações de fuga do arguido; as dilações produzidas pelo não exercício razoavelmente diligente dos próprios direitos processuais que são da responsabilidade das partes na condução do processo.

Isto sem prejuízo de a responsabilidade última de assegurar o respeito pelo conteúdo essencial do direito fundamental a um processo sem dilações indevidas caber

²³⁶ Vd. Acórdão do TEDH, de 24 de Junho de 1993, caso Schuler-Zraggen, que esclarece “*Segundo a recorrente, a sua causa comportava, como ocorre em regra em matéria de segurança social, factos complicados, o que obrigava a apresentar documentos de especialistas*”.

²³⁷ Como sejam processos que afectam interesses dos particulares ao mesmo tempo que afectam interesses da comunidade inteira.

²³⁸ Acórdãos do TEDH, de 10 de Dezembro de 1982, caso Foti; de 26 de Fevereiro de 1993, caso Billi; de 25 de Fevereiro de 1993, caso Dobbartin; de 24 de Junho de 1993, caso Schuler-Zraggen; de 30 de Outubro de 1991, caso Wiesinger.

²³⁹ Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 24 de Agosto de 1993, caso Scuderi; de 27 de Agosto de 1992, caso Tomasi; de 19 de Fevereiro de 1992, caso Viezzer; de 19 de Fevereiro de 1991, caso Alimena e de 19 de Fevereiro de 1991, caso Triggiani.

²⁴⁰ Acórdão do TEDH, de 23 de Abril de 1987, caso Ernker e Hofaner c. Áustria.

²⁴¹ Neste sentido, JOAQUIM PIRES DE LIMA, “Considerações acerca do direito à justiça em prazo razoável”, Separata, ROA, Ano 50, II, Lisboa, Dezembro de 1990, p. 683.

sempre ao Estado, não só quando o impulso compete legalmente aos poderes públicos, mas também quando a iniciativa é atribuída pelas normas processuais às partes. Isto quer dizer na doutrina do Tribunal de Estrasburgo, que nos processos em que vigora o princípio da iniciativa das partes (art. 264.º do CPC), que tal princípio não dispensa os tribunais de assegurar a celeridade das acções imposta pelo artigo 2.º/1 do CPC, 2.º/1 do CPTA, 6.º/1 da CEDH e 20.º/4 da CRP. Em suma, não obstante reconhecer-se a exigência de uma atitude especialmente diligente às partes nos processos, tal não isenta a autoridade judicial dos deveres de vigilância na sua adequada condução²⁴².

1.2.3. A conduta das autoridades

O juiz do TEDH tem atendido não só ao comportamento das autoridades judiciais no processo, como também ao comportamento dos órgãos do poder executivo e do poder legislativo. É indiferente que haja violação do juiz, do tribunal ou de qualquer outra entidade dependente do tribunal em que corra o processo, pois o Estado é sempre responsável pela desorganização do aparelho judicial²⁴³.

De entre as dilações imputáveis ao Estado em cada caso concreto estão *i)* as resultantes da estrutura organizativa dos órgãos judiciais e demais entidades públicas e *ii)* as dimanantes do deficiente funcionamento processual dos tribunais. Quanto às primeiras tem-se considerado como dilações indevidas organizativas, tanto as estruturais ou de sobrecarga dos tribunais, como as pontuais ou conaturais, com frequência concorrentes. Podem citar-se como exemplos: a existência de vagas de titulares de órgãos judiciais, a repetida mudança dos titulares dos mesmos ou qualquer outra motivada por razões organizativas específicas de qualquer dos poderes públicos que impliquem atrasos desnecessários. Quanto às segundas, estão contempladas como dilações indevidas funcionais tanto as paralisações procedimentais específicas, habitual e frequentemente coincidentes com situação de sobrecarga de trabalho conjuntural ou estrutural, como as actuações processuais desnecessárias²⁴⁴.

1.2.4. A importância do litígio para o interessado

Este critério parte do princípio que o processo não pode ser considerado como um instrumento abstracto de realização de justiça, senão como um meio de satisfação dos interesses dos cidadãos, nunca podendo prescindir-se dos danos concretos que a sua especial natureza pode provocar. Trata-se de um critério que tem sido usado em processos que exigem uma celeridade especial, tendo assumido autonomia em processos que versam sobre emprego, indemnização por acidente rodoviário com consequências

²⁴² Durante algum tempo os órgãos da Convenção distinguiram o processo penal do civil. Neste, as partes estariam obrigadas a uma “diligência normal” destinada a activar o processo. O Estado português veio a invocar este argumento em vários processos e não foi procedente pois o TEDH entendeu que o tribunal português não estava dispensado de assegurar a marcha do processo. Assim, Acórdãos do TEDH, de 10 de Junho de 1984, caso Guincho; de 8 de Junho de 1987, caso Baraona; de 26 de Novembro de 1989, caso Martins Moreira. IRINEU CABRAL BARRETO, “Notas para um processo equitativo...”, p. 103.

²⁴³ Acórdãos do TEDH, de 26 de Outubro de 1998, caso Martins Moreira c. Portugal; de 23 de Outubro de 1990, caso Moreira de Azevedo c. Portugal; de 18 de Dezembro de 2000, caso Sapl c. França.

²⁴⁴ Sobre as causas das dilações indevidas, vd. *infra* Parte II, Capítulo II, ponto 1.4.

graves, que digam respeito a situações especiais como sejam, pedidos de assistência social e regularização de estados civis, prisão preventiva, processos sobre o estado das pessoas e a iminência certa do falecimento do recorrente²⁴⁵.

Sistematizando, o TEDH tem analisado este critério numa dupla perspectiva, *i)* tendo em conta as circunstâncias específicas do interessado no contexto do caso concreto²⁴⁶ e *ii)* tendo em conta a razão do conteúdo material do processo²⁴⁷. Por via deste critério, o TEDH esclareceu que a duração em abstracto considerada como razoável pode deixar de o ser no caso concreto, bastando para isso que o assunto sobre que o processo incide exija uma actuação mais imediata ou a prática de uma diligência urgente e excepcional por parte do tribunal²⁴⁸. Diga-se que se trata de um critério comumente aceite e aplicado pela nossa jurisprudência como se pode constatar, entre muitos, pelo Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2.

Apesar de não conhecermos decisões do TEDH que apliquem este critério em matéria de providências cautelares,²⁴⁹ parece-nos que adquire aqui especial importância,²⁵⁰ assim como em matéria de prisão preventiva, embora neste último caso se encontrem outros critérios desenvolvidos pelos órgãos europeus²⁵¹ que permitem chegar ao mesmo resultado, como veremos *infra* Parte II, Capítulo II, ponto 1.3.2.

1.3. Determinação e perspectivas de cômputo do prazo

1.3.1. Determinação de cômputo do prazo

Antes de se analisar qual o prazo relevante para efeitos de determinação do conceito de prazo razoável importa deixar claro que o direito a uma decisão em prazo razoável se aplica a todos os processos: civis, penais, administrativos²⁵², fiscais, constitucionais²⁵³, etc., apresentando diferentes matizes consoante o tipo de processo em causa. Em suma, o âmbito subjectivo passivo será composto pelo poder jurisdicional, isto é, por todos aqueles que possam produzir uma *decisão "jurisdicional"* em sentido amplo. Dúvidas nos ficam quanto aos processos julgados pelo Tribunal de Contas,²⁵⁴ dada a

²⁴⁵ Para mais algumas notas sobre este tipo de processos, em especial das vítimas de contaminação com vírus da Sida contraído por causa de transfusões de sangue contaminadas em hospitais franceses, vd. ISABEL CELESTE FONSECA, "Do novo contencioso administrativo...", p. 359. Vd. também o sítio da internet designado CREDHO, disponível in (<http://www.credho.org/cedh/session06/session06-10.htm>), consultado em 28 de Janeiro de 2009.

²⁴⁶ Acórdão do TEDH, de 26 de Abril de 1994, caso Vallée.

²⁴⁷ Acórdãos do TEDH, de Março de 31 de 1992, caso X. c. França; de 26 de Agosto de 1994, caso Karakaia c. França; de 26 de Abril de 1994, caso Vallé c. França; de 23 de Março de 1994, caso Silva Pontes c. Portugal.

²⁴⁸ Neste sentido, ISABEL CELESTE FONSECA, "Do novo contencioso administrativo...", p. 358.

²⁴⁹ Constatando o mesmo, JOAQUIM PIRES LIMA, "Considerações acerca do direito...", p. 680.

²⁵⁰ Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2

²⁵¹ Referimo-nos à Comissão e ao TEDH.

²⁵² Acórdão do TEDH, de 1960, caso Lawless.

²⁵³ Acórdão do TEDH, de 24 de Fevereiro de 2005, caso Wimmer c. Alemanha; esclareça-se que a nossa Constituição não faz qualquer distinção.

²⁵⁴ O tema não suscita dúvidas apenas em Portugal. Em Espanha, a doutrina encontra-se dividida: GODED MIRANDA, "La responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia" *Revista del Poder Judicial*, Vol. I, Madrid, 1983, p. 335, defende que, apesar do Tribunal de Contas depender directamente das Cortes Gerais, exerce uma função jurisdicional como reconhece a própria Constituição, estando sujeito à responsabilidade do Estado por anormal funcionamento da justiça como impõe o art.

natureza dos seus actos²⁵⁵. Sem prejuízo de uma investigação mais desenvolvida que o tema merece, mas que a economia do texto não nos permite, sempre diremos que, embora a doutrina e a jurisprudência não sejam unânimes²⁵⁶ nesta matéria, caso venha a considerar-se que os seus actos são verdadeiros actos jurisdicionais²⁵⁷, poder-se-á invocar o direito fundamental a um processo sem dilações indevidas num processo aí julgado. Por outro lado, analisando agora o âmbito subjectivo passivo da aplicação do direito a uma decisão em prazo razoável, do ponto de vista da natureza da entidade, vemos que a posição do Tribunal Constitucional, na medida em que esclarece que o Tribunal de Contas português se caracteriza, sob o ponto de vista formal, estrutural e funcional, como um verdadeiro tribunal (cf. artigo 214.º da CRP)²⁵⁸, impõe que qualquer decisão deste tribunal deve respeitar o direito a uma decisão em prazo razoável.

O cômputo do prazo faz-se mediante a determinação do lapso temporal decorrido entre *o dies a quo* e *o dies ad quem*. É o número de dias que decorre entre o momento inicial e o momento final do processo ou o tempo morto que serve de base para que, em concreto, o juiz possa determinar se o prazo decorrido, uma vez confrontado com as pautas interpretativas do TEDH, é ou não razoável. A determinação deste prazo varia consoante se adopte uma perspectiva global ou pontual.

1.3.2. Perspectivas de cômputo do prazo

Não havendo razão para nos desviarmos da jurisprudência do TEDH e partindo do pressuposto de que *“hoje ninguém põe em dúvida que a violação do direito em análise tanto pode ocorrer em certa fase do processo, como tendo em conta a duração global do processo interno até ao trânsito em julgado”*,²⁵⁹ defendemos o direito a uma justiça em prazo razoável em cada momento do processo, o que permite a apreciação das dilações indevidas numa dupla perspectiva. A *perspectiva global*²⁶⁰, que toma em consideração a duração da totalidade do processo e a *perspectiva pontual*²⁶¹, que contempla especificamente os tempos mortos²⁶² ou de paralisação do procedimento e que, só por si,

121.º da Constituição Espanhola. Em sentido oposto, MARTIN REBOLLO, *Jueces y Responsabilidad del Estado*, Madrid, 1983, p. 122, defende que a sua dependência das Cortes Gerais exclui de raiz a sua incorporação no Poder judicial *stricto sensu*, estando, por isso, excluída da aplicação do artigo 121.º. Para mais desenvolvimentos, vd. a bibliografia citada por RIANSARES LÓPEZ MUNOZ, *Dilaciones indebidas y responsabilidad...*, p. 83 e 84.

²⁵⁵ Este processo é regulado pela LOPTC.

²⁵⁶ Sobre o tema vd. JOSÉ F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas – Do visto, em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*, Coimbra, Almedina, 1998.

²⁵⁷ JOSÉ F. F. TAVARES, *O Tribunal de Contas...*, p. 182, analisando as várias posições doutrinárias e jurisprudenciais vem a concluir que o visto é uma decisão materialmente jurisdicional de um tribunal.

²⁵⁸ Lembre-se que o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 14/91, de 23 de Janeiro de 1991, processo n.º 380/89, sem se imiscuir sobre a natureza do visto do Tribunal de Contas, assumiu a competência para decidir recursos dos actos daquele tribunal, satisfazendo-se com a simples exigência de que constitui uma “decisão de tribunal”, em suma, de que se trata de actos equiparados a actos materialmente jurisdicionais.

²⁵⁹ Neste sentido, JOAQUIM PIRES LIMA, *ob. cit.*, p. 685.

²⁶⁰ Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 19 de Fevereiro de 1992, caso Viezzier e de 28 de Junho de 1978, caso Konig.

²⁶¹ Acórdãos do TEDH, de 28 de Março de 1990, caso B. c. Áustria; de 10 de Dezembro de 1982, caso Corigliano; de 10 de Dezembro de 1982, caso Foti.

²⁶² Por “tempos mortos” pode entender-se, “situação de paragem anormal que impede que o processo avance para o passo seguinte”. Neste sentido, vd. CONCEIÇÃO GOMES, *ob. cit.*, p. 263.

também podem conduzir à conclusão da existência de violações do direito a uma decisão em prazo razoável (ainda que habitualmente ambas as dimensões se suscitem de forma integrada).

1.3.2.1. Perspectiva global

De uma *perspectiva global*, a jurisprudência de Estrasburgo costuma distinguir o cômputo do prazo consoante se esteja perante o processo penal ou perante o processo civil. Em processo penal, para o arguido, o processo tem início quando a pessoa é formalmente acusada ou quando sendo ainda suspeito, esta condição tem repercussões importantes sobre a sua situação²⁶³. Já para o assistente, o prazo conta-se desde a data da constituição de assistente ou da dedução do pedido de indemnização cível²⁶⁴ e termina (para o arguido e para o assistente) com o trânsito em julgado da causa. Em processo civil inicia-se com a apresentação da petição inicial ou com a contestação²⁶⁵, isto é, inicia-se no primeiro momento em que as partes têm intervenção processual. Neste tipo de processos deve ter-se em conta a fase declarativa e a fase executiva²⁶⁶, ou seja, deve computar-se a execução das decisões judiciais transitadas em julgado como parte integrante do processo para efeitos do artigo 6.º/1 da CEDH²⁶⁷. O tempo decorrido em instâncias de recurso deve ser tomado em consideração para o cômputo total do prazo a fim de examinar o carácter razoável do processo²⁶⁸. Nos processos administrativos e fiscais deve atender-se aos prazos consumidos em “recursos” administrativos necessários (obrigatórios) para aceder à via judicial²⁶⁹.

1.3.2.2. Perspectiva pontual

De uma *perspectiva pontual*, permite-se que qualquer cidadão veja a justiça realizada em cada momento do processo, em cada uma das fases do processo, isto é, sem que se verifiquem dilações injustificadas ou indevidas. Note-se que foi por isso que o TEDH, nomeadamente nos casos Guincho e Baraona²⁷⁰, condenou o Estado português por violação do direito à justiça em prazo razoável quando em ambos os casos o processo estava praticamente parado há alguns meses e muito longe da decisão final²⁷¹. Esta perspectiva terá como consequência a possibilidade do lesado recorrer ao tribunal competente, por demora injustificada de um processo que ainda não terminou.

²⁶³ Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 16 de Novembro de 2000, caso Martins e Garcia Alves c. Portugal; de 31 de Outubro 2002, caso Gil Leal Pereira c. Portugal e de 13 de Fevereiro de 2003, caso Louerat c. França.

²⁶⁴ Acórdãos do TEDH, de 27 de Fevereiro de 2003, caso Hamer c. França; de 27 de Fevereiro de 2003, caso Textile Traders c. Portugal e de 3 de Abril de 2003, caso Sousa Marinho e Meireles Pinto c. Portugal.

²⁶⁵ Acórdão do TEDH, de 23 de Abril de 1987, caso Erkner e Hofauner C. Áustria.

²⁶⁶ Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 23 de Junho de 1986, caso Guincho c. Portugal; de 26 de Outubro de 1988, caso Martins Moreira c. Portugal e de 23 de Março de 1994, caso Silva Pontes c. Portugal.

²⁶⁷ Acórdão do TEDH, de 6 de Julho de 2004, caso Bocancea c. Moldova.

²⁶⁸ Acórdão do TEDH, de 8 de Março de 2001, caso Pinto de Oliveira c. Portugal. Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2

²⁶⁹ Vd. as referências doutrinárias e jurisprudenciais citadas por JORGE DE JESUS FERREIRA ALVES, *Morosidade da Justiça – Como podem ser indemnizados os injustiçados por causa da lentidão dos Tribunais à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Legislação Nacional*, Porto, Legis Editora, 2006, p. 80.

²⁷⁰ Já citados.

²⁷¹ Disto mesmo nos dá nota JOAQUIM PIRES DE LIMA, *ob. cit.*, p. 686.

Efectivamente, as acções indemnizatórias podem ser apresentadas mesmo antes de ter terminado o processo em que alegadamente ocorreu a violação do direito ao prazo razoável²⁷². “Isto porque existem casos em que os atrasos se tornam relevantes antes de terminar o processo. Não seria justo que a pessoa lesada por tais atrasos tivesse de aguardar pelo desfecho do processo (...) quando a situação de violação do direito à decisão em prazo razoável se verifica e consuma muito antes daquele momento”²⁷³.

Dada a importância deste tema e sobretudo atendendo ao tratamento que lhe tem sido dado pela nossa jurisprudência²⁷⁴, diga-se, desde já, que parece ter sido esta a perspectiva²⁷⁵ usada pelo Juiz relator, António Samagaio, na primeira decisão que se conhece sobre o tema em Portugal, que data de 3 de Março de 1989, o comumente citado Acórdão *Garagem Pintosinhos, Lda.*²⁷⁶, assim como na primeira decisão cautelar que se conhece sobre o tema -referimo-nos ao caso *faialense*²⁷⁷.

O momento inicial a ter em conta na *perspectiva global* é o início de uma paralisação do processo e o *dies ad quem* será o fim do tempo morto ou da paralisação do processo. Todavia, o lesado poderá desencadear a acção de responsabilidade mesmo antes do tempo morto ou da paralisação processual ter terminado. Para tal deve fazê-lo no prazo de três anos a contar do conhecimento da dilação indevida, por força do artigo 498.º do CC, para o qual remete o artigo 5.º do RRCEE. Retomamos este assunto *infra* na Parte III, ponto 3.2.

1.3.3. O caso especial de determinação do prazo razoável em sede de prisão preventiva

Em sede de prisão preventiva, a CEDH adianta uma norma “especial” de determinação do prazo razoável (cf. artigo 5.º/3 da CEDH)²⁷⁸. No mesmo sentido se pode

²⁷² Disto mesmo se dá conta, em relação ao direito de apresentar petição junto do TEDH, ANA LUÍSA SANTOS PINTO, *A Celeridade no Processo Penal: Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008, p. 295.

²⁷³ ANA LUÍSA SANTOS PINTO, *A Celeridade no Processo Penal...*, p. 295.

²⁷⁴ Nos últimos anos, na jurisprudência nacional, somam-se os acórdãos que ponderam a decisão judicial unicamente numa perspectiva global, vd. entre outros, o já citado Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 5/04.2.

²⁷⁵ Neste sentido, parece encaminhar-se JOÃO AVEIRO PEREIRA, *ob. cit.*, p. 191. Concordamos com o A. quando refere que o juiz do STA aferiu a razoabilidade apenas em função do tempo considerado necessário para a prática do acto imediato em falta, isto é, numa perspectiva pontual e não em relação a toda a duração do processo. Portanto, pôs de parte uma perspectiva global. Já não concordamos quando defende que esta actuação é diferente da do TEDH, pois não faltam acórdãos que contrariam essa afirmação. Vd., por exemplo, os Acórdãos do TEDH, de 10 de Dezembro de 1982, caso Corigliano e de 10 de Dezembro de 1982, caso Foti.

²⁷⁶ No processo *Garagem Pintosinhos, Lda.* estava em causa uma acção de responsabilidade civil por dilações indevidas intentada por esta empresa no TAC de Lisboa contra o Estado para condenação deste ao pagamento da quantia de 958 448\$00. O processo principal tinha sofrido de morosidade, sobretudo por o juiz do processo, após ter procedido ao julgamento da matéria de facto, ter demorado 5 anos a proferir a decisão final, quando a lei previa um máximo de 3 dias para proferir esta decisão.

²⁷⁷ Acórdão do TCAN, de 30 de Outubro de 2003, processo n.º 12780.

²⁷⁸ Para uma noção do tratamento dado a este artigo pela legislação e jurisprudência da Áustria, Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Alemanha, Inglaterra, Suécia e Suíça, vd. *RTDH – Numéro spécial – Le délai raisonnable*, Ano 2, n.º 5, 1991, correspectivamente p. 21 a 25, 31 a 36, 59 a 62, 76 a 79, 81 a 87, 95 a 98, 99 a 105, 107 a 126 e 127 a 131.

desvendar uma norma na CRP que obriga a que a detenção não dure mais do que o que for estritamente necessário (cf. artigo 32.º/2). Apesar de estes artigos estabelecerem também regras para uma justiça célere, o seu campo de aplicação é a defesa da liberdade do cidadão, que se dirige ao arguido privado de liberdade. Do confronto do artigo 5.º/3 com o disposto no artigo 6.º/1 da CEDH é possível delimitar o direito à justiça em prazo razoável da seguinte forma: o direito previsto no artigo 6.º/1 da CEDH, como o direito que cada cidadão tem de ver o tribunal interno solucionar negativa ou positivamente a sua petição ou contestação em tempo útil²⁷⁹ e o disposto no artigo 5.º/3 como garantindo o cidadão contra toda a detenção preventiva excessiva, em violação da liberdade e da presunção de inocência²⁸⁰. Por esta razão, o direito a uma decisão em prazo razoável em sede de prisão preventiva é apreciado pela Corte Europeia de uma maneira mais rigorosa do que o direito a uma decisão em prazo razoável previsto no artigo 6.º/1 da CEDH. Este tipo de processo pugna por uma brevidade temporal tal que permite a violação do prazo razoável independentemente da violação de prazos legais, pois a simplicidade da questão, a natureza de delito ou as diligências de instrução podem não justificar o prazo de detenção do arguido. Nesta matéria a razoabilidade afere-se perante diferentes critérios e perante marcos diferentes.

A Comissão começou por fixar uma metódica para apreciação do processo em concreto tendo em conta os seguintes critérios: *i)* a duração real da detenção; *ii)* a duração em relação à natureza da infracção e à moldura da pena, ou à pena, no caso de condenação; *iii)* as consequências materiais ou morais sobre a pessoa do detido; *iv)* a conduta do arguido; *v)* as dificuldades da instrução; *vi)* a forma como a investigação foi conduzida e *vii)* a conduta das autoridades judiciais ante os requerimentos que lhe foram formulados na investigação ou no julgamento do caso. No entanto, o TEDH não veio a adoptar totalmente estes critérios²⁸¹ e considerou que a sua apreciação se deve fazer à luz, por um lado, da consideração das circunstâncias indicadas pelas autoridades judiciárias nacionais como necessárias para a privação da liberdade de uma pessoa suspeita e não condenada e, por outro, das razões indicadas por essa pessoa nos seus recursos visando a sua libertação. Em suma, a liberdade é a regra e a detenção a excepção, de tal modo que a libertação se impõe de cada vez que nenhuma exigência verdadeiramente se oponha.

No que concerne ao cômputo do prazo de duração do processo, este inicia-se no momento da apresentação do arguido ao Juiz ou da data da sua privação de liberdade²⁸² e termina com a data da primeira decisão sobre o fundo da causa, isto é, da decisão de absolvição ou condenação em primeira instância²⁸³⁻²⁸⁴. Diga-se que pode, inclusive, haver

²⁷⁹ Neste sentido, JOAQUIM PIRES LIMA, *ob. cit.*, p. 672.

²⁸⁰ PIERRE LAMBERT, "La Jurisprudence de la Cour Européenne", *RTDH – Numéro spécial – Le délai raisonnable*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 6.

²⁸¹ Neste sentido, LUÍS GUILHERME CATARINO, "A propósito dos 'casos' Lowry e Assento 1/99 do STJ – dois exemplos responsabilizantes do Estado-Juiz?", *RMP*, Ano 20, n.º 77, Janeiro-Março, 1999, p. 49. Apesar da não adopção da totalidade daqueles critérios pelo TEDH parece que os mesmos poderão servir de tópico auxiliar da jurisprudência na concretização do conceito de prazo razoável em sede de prisão preventiva.

²⁸² Entre outros, Acórdãos do TEDH de 17 de Março de 1997, caso Muller c. França; de 21 de Dezembro de 2000, caso Jablonski c. Polónia.

²⁸³ Entre outros, Acórdãos do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso Labita c. Itália; de 25 de Abril de 2000, caso Punzelt c. Republica Checa.

²⁸⁴ A duração da detenção entre a data de julgamento em 1.ª instância e a do recurso não releva para efeitos

violação simultânea dos artigos 5.º/3 e 6.º/1 da CEDH, apesar de serem prazos distintos²⁸⁵, embora a violação do disposto no artigo 5.º/3 não implique necessariamente a violação do artigo 6.º/1. No entanto, tenha-se sempre presente que o artigo 5.º/3 apenas se aplica aos detidos preventivamente e exige uma especial diligência na condução do processo, uma exigência maior do que a do prazo razoável previsto no artigo 6.º/1²⁸⁶.

1.4. As causas das dilações temporais indevidas

As dilações indevidas têm várias causas e origens. A doutrina,²⁸⁷ nesta matéria, costuma distinguir entre morosidade ou dilações indevidas de carácter endógeno²⁸⁸ ao sistema processual e as de carácter funcional ou exógenas provocadas por uma das partes. Entre as primeiras estão: *i)* as fracas condições de trabalho; *ii)* a irracionalidade na distribuição dos funcionários judiciais; *iii)* a irracionalidade na distribuição de magistrados; *iv)* a impreparação e negligência dos funcionários judiciais; *v)* a impreparação e negligência dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público; *vi)* o volume de trabalho; *vii)* o recurso a técnicos fora do tribunal e *viii)* o cumprimento de cartas precatórias. Quanto à segunda modalidade de causas das dilações indevidas, do que se trata, no fundo, é de apurar quem são os causadores das dilações. No que toca à participação das partes causadoras nas dilações indevidas, como seria de esperar, varia de tribunal para tribunal e até de juízo para juízo, dentro do mesmo tribunal²⁸⁹ e, em alguma medida, reflecte a estratégia do advogado²⁹⁰. Do que fica dito conclui-se que a patologia se situa ao nível do funcionamento processual dos tribunais, assim como da estrutura organizativa dos órgãos judiciais e demais entidades públicas, sem olvidar que as partes, por via dos seus representantes²⁹¹, também contribuem para os atrasos na administração da justiça.

do artigo 5.º/3, mas para efeitos do artigo 6.º/1 da CEDH.

²⁸⁵ Vd., entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 18 de Janeiro de 2005, caso E.M.K. c. Bulgária; de 7 de Abril de 2005, caso Calleja c. Malta.

²⁸⁶ Acórdão do TEDH, de 10 de Novembro de 1969, caso Stogmuller c. Áustria.

²⁸⁷ Sobre este tema, vd. a análise sociológica feita pelos investigadores do Centro de Estudos Sociais (CES), BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *et alii*, *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*, Centro de Estudos Sociais, Centro de Estudos Judiciários, Porto, Edições Afrontamento, 1996, p. 387-482 e CONCEIÇÃO GOMES, *O tempo dos tribunais...*, p. 11 e ss..

²⁸⁸ Neste sentido, BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *et alii*, *Os tribunais...*, p. 432, também LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 393.

²⁸⁹ Seguimos de perto a análise feita nos anos 80/90 pelos investigadores do CES em alguns tribunais nacionais, vd. BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *et alii*, *ob cit.*, p. 387 e ss.. Importa deixar claro que apesar de termos por base os dados fornecidos pela referida obra, que trata das dilações criadas por diferentes actores judiciais (inclusive advogados) e não só pelo Estado em sentido amplo, na nossa análise não iremos considerar todo o tipo de dilações, mas apenas consideraremos as dilações indevidas da responsabilidade do Estado. Pois só essas podem ser assacadas ao Estado e eventualmente gerar obrigação de indemnizar.

²⁹⁰ Os advogados contribuem para as dilações por motivos diversos, como sejam problemas de agenda, estratégia processual, entre outros. Todavia, os advogados só por si, são “irresponsáveis”, logo o seu comportamento é irrelevante, para efeitos de responsabilidade civil extracontratual do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

²⁹¹ As dilações provocadas pelas partes relevam para efeitos de responsabilidade civil extracontratual do Estado quer no momento da apreciação da ilicitude (cf. Parte II, Capítulo II, ponto 1.2.2.), quer no momento da determinação do *quantum* indemnizatório, por via da consideração do instituto da culpa do lesado (cf. Parte II, Capítulo I, ponto 2). A forma de sancionar as partes (dentro do próprio processo) pelas dilações indevidas provocadas por culpa sua (dolo ou negligência grave) poderá passar pelo uso do instituto da *Litigância de má fé* [Cf. 456.º/2-c) do CPC]. A responsabilidade por litigância de má fé pode estender-se aos mandatários por via do disposto no artigo 459.º do CPC.

A estas causas provocadoras da lentidão da actividade de administração da justiça, quer de ordem material, administrativa ou funcional, costumam somar-se as de foro legislativo. Referimo-nos à enorme quantidade de legislação publicada²⁹², as constantes alterações, as anacrónicas leis processuais²⁹³, a difícil interpretação e harmonização do sistema jurídico global²⁹⁴ e o *excesso de garantismo*²⁹⁵ promovido pelas leis processuais.

Com vista ao combate do problema das dilações temporais indevidas têm vindo a desenvolver-se, nos últimos anos, várias reformas do nosso sistema processual²⁹⁶⁻²⁹⁷ com vista a um maior aceleração judicial. Apesar das mais variadas políticas públicas de justiça que têm sido adiantadas²⁹⁸, que procuram uma resolução do problema das dilações indevidas, constata-se das análises estatísticas²⁹⁹ dos últimos anos que se trata de um mal sem fim à vista e portanto, de um problema a merecer uma maior atenção devido ao carácter crónico que vem assumindo³⁰⁰.

1.5. Algumas consequências das dilações indevidas

A lentidão na administração da justiça que vimos tratando provoca enormes efeitos danosos. Vejamos algumas das consequências provocadas pela administração justiça com dilações indevidas:

- a) A dilação indevida provoca prejuízos para as partes que litigam e, em especial, para a parte mais débil, sendo certo que quanto mais longo é o pleito mais difícil é mantê-lo, sobretudo para quem tem poucos meios económicos;
- b) A dilação indevida encarece os pleitos não só para os litigantes, mas também para o Estado que tem de suportar com o erário público o serviço da justiça, repercutindo-se nos contribuintes³⁰¹;

²⁹² Lembre-se que os autores se vêm referindo a “motorização legislativa” ou “*taylorização* legislativa” para classificar este fenómeno.

²⁹³ Sem olvidar a desarticulação entre leis substantivas e leis processuais, pensa-se, por exemplo, na desarticulação entre o Código Penal e o Código de Processo Penal que produziram durante demasiado tempo inúmeras prescrições.

²⁹⁴ Neste sentido, JOÃO AVEIRO PEREIRA, *ob. cit.*, p. 191.

²⁹⁵ Trata-se de um tema envolvido em ampla controvérsia.

²⁹⁶ Para uma análise quantitativa das reformas da justiça cível em Portugal, vd. GARCIA/GAROUPA/VILAÇA, *A Justiça Cível em Portugal – uma perspectiva quantitativa*, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Lisboa, Edição Luso Americana para o Desenvolvimento, 2008.

²⁹⁷ As reformas ao nível processual têm procurado simplificar e acelerar a tramitação processual e ao nível substantivo, desjudicializar e descriminalizar.

²⁹⁸ Vd. algumas propostas em JOÃO PEDROSO, “A justiça em Portugal entre a(s) crise(s) e as oportunidade(s) – Contributo para a construção de um novo paradigma de política pública de justiça”, *Scientia Iuridica*, Separata, Tomo LV, n.º 306, Abril-Junho, 2006, p. 263 e ss..

²⁹⁹ Vejam-se, entre outros, os quadros estatísticos divulgados pelo Direcção-Geral da Política de Justiça relativa à Movimentação processual, nomeadamente o relativo à morosidade da primeira instância (1990-2002): Indicadores Estatísticos. E os quadros estatísticos relativos a outros anos e em outros tribunais, disponível em (<http://www.dgpi.mj.pt/sections/estatisticas-da-justica>), consultado em 10 de Setembro 2008.

³⁰⁰ Em 12 de Agosto de 2008 escrevia-se no diário nacional “Público” que “a morosidade não é esquisita quanto às suas causas”.

³⁰¹ Tiramos esta conclusão do direito comparado, pois em Portugal não se conhecem dados que nos permitam concluir quanto ao custo de cada processo.

- c) A dilação indevida afecta a segurança jurídica - ninguém pode realmente saber quanto vai tardar para obter a resposta judicialmente pedida;
- d) A dilação injustificada impede o esclarecimento da verdade processual, pois o prolongar do tempo dificulta a memória e a sua reconstrução, assim como acentua a tendência para a perda da prova;
- e) A dilação indevida provoca perda de legitimidade social dos tribunais como instâncias de resolução de conflitos³⁰²; e
- f) A dilação indevida provoca um elevado *impacto económico*³⁰³⁻³⁰⁴, nomeadamente:
 - i. Um enfraquecimento económico dos agentes económicos nacionais no contacto com os seus pares internacionais na medida em que o uso do sistema jurídico português, dada a sua falta de eficácia e de celeridade, não seduz na sua utilização;
 - ii. A diminuição das expectativas numa resolução célere dos litígios confiados ao sistema judicial leva a uma diminuição da apetência à indispensável exposição ao risco e à iniciativa económica;
 - iii. A delonga da administração da justiça comporta um elevado custo para o aparelho estadual e o reporte de tal custo para a esfera dos contribuintes atrasa a urgente expansão económica e o investimento de capital nos sectores, de “facto”, produtivos; e
 - iv. As empresas frequentemente rejeitam oportunidades de investimento que envolvam risco de ter que lidar com os tribunais³⁰⁵.

Os autores que se vão referindo ao impacto da justiça nas empresas³⁰⁶, tendo por base inquéritos realizados, concluem que a justiça tem um papel importante no desempenho económico português, falando de *estado de sítio* da justiça, de *cultura da morosidade do sistema judicial*. Na primeira linha dos inquiridos aparecem os empresários a classificarem o funcionamento judicial como mau ou muito mau (num universo de 602 inquiridos; 57,8% classificou o sistema de mau; 26,6% de muito mau; 8% de bom e 7,6% não sabe ou não responde)³⁰⁷. Estes autores consideram que o “lento” desempenho do sistema judicial se reflecte na contracção do investimento em Portugal, servindo de obstáculo ao crescimento do País, implicando a redução do emprego, influenciando em novos *spreads* que, por sua vez, resultam em mais altas taxas de juros e em preços mais altos.

Este autores sublinham que o desempenho do sistema judicial provoca distorção nas decisões das empresas e concluem que a melhoria do desempenho do sistema judicial permitiria uma melhor inserção concorrencial de Portugal no espaço europeu

³⁰² BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *et alii*, *Os tribunais nas sociedades...*, p. 503-684.

³⁰³ BELMIRO MENDES AZEVEDO, “*Impacto económico da morosidade judicial reflexões para uma reforma urgente*”, in *Novas Exigências do Processo Civil – Organização, Celeridade e Eficácia*, Associação Jurídica do Porto, Coimbra Editora, 2007, p. 265 e ss. BEATRICE WEDER, “Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence”, in *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, Malcolm, The World Bank, paper number 280, 1995, p. 21.

³⁰⁴ Também na doutrina estrangeira se escreve: “*es cada vez más amplio el consenso sobre la vinculación entre justicia y desarrollo económico*”. RICARDO HAUSSMAN, *La economía política de la reforma judicial en América Latina*, sl, Mimeo, 1996, p. 41.

³⁰⁵ Neste sentido, e para outros desenvolvimentos, vd. CÉLIA COSTA CABRAL/ARMANDO CASTELAR PINHEIRO, *A justiça e o seu impacto sobre as empresas Portuguesas*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 75.

³⁰⁶ CÉLIA COSTA CABRAL/ ARMANDO CASTELAR PINHEIRO, *A justiça e o seu impacto...*, p. 64.

³⁰⁷ CÉLIA COSTA CABRAL/ ARMANDO CASTELAR PINHEIRO, *A justiça e o seu impacto...*, p. 64.

beneficiando a sua posição.

Em suma, as dilações indevidas, para além de causarem um impacto negativo directo na administração da justiça e na economia, causam um impacto negativo indirecto em todos os cidadãos, na medida em que distorcem a economia, causando uma lesão difusa por toda a sociedade.

2. Culpa

No regime revogado pelo RRCEE o pressuposto culpa, assim como todos os restantes, encontrava um suporte normativo no Código Civil (cf. artigo 483.º). Hoje parece encontrar-se no próprio RRCEE (cf. arts 7.º/1, 8.º/1/2 e 10.º). Este pressuposto pode traduzir-se na intenção de praticar o facto ilícito (dolo) ou apenas na falta de diligência e zelo a que os órgãos e agentes se acham obrigados em razão do cargo por si ocupados (negligência grave), isto é, na preterição da diligência pela qual a lei exigia que o autor do facto ilícito tivesse pautado a sua conduta, assim reza o artigo 8.º/1.

A culpa é apreciada à luz da diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão ou agente zeloso e cumpridor (cf. artigo 10.º/1). Esta norma transcreve e adapta o critério do *bom pai de família* do direito civil³⁰⁸ (cf. art. 487.º/2 do CC), obrigando a uma análise em abstracto, tendo em conta a diligência e aptidão de um titular de órgão ou de um agente médio, face aos seus deveres funcionais, nas circunstâncias do caso.

Para além do modelo de culpa pessoal ou individual, o RRCEE estabelece um modelo de culpa colectiva e anónima, ou seja, por funcionamento anormal dos serviços (cf. art. 7.º/3/4). Isto é, estabelece um modelo para aqueles casos em que os danos não tenham resultado do concreto comportamento de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado ou não seja possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão. Este preceito vem ao encontro da doutrina da *falta do serviço* ou *culpa do serviço*, bastante desenvolvida pelos nossos tribunais³⁰⁹. Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e aos padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma actuação susceptível de evitar os danos produzidos.

Este modelo permite colmatar uma lacuna que se abriria logo que se aplicassem estritamente os pressupostos da responsabilidade civil delitual, pois, sem ele, teríamos, em muitas situações de concluir pela inexistência de responsabilidade pela não verificação do requisito culpa, por se desconhecerem os autores do facto ilícito a quem respeitam as circunstâncias subjectivas relevantes. Não sendo possível formular os juízos de dolo ou negligência dos quais depende o preenchimento do pressuposto culpa da responsabilidade civil³¹⁰.

³⁰⁸ Este conceito vem evoluindo adaptando-se à realidade jurídico-administrativa, falando-se hoje em *funcionário competente e cumpridor das leis e das técnicas*.

³⁰⁹ Entre muitos, Acórdãos do STA, de 14 de Outubro de 2004, processo n.º 813/04; de 7 de Dezembro de 1999, processo n.º 44836; de 16 de Maio de 1996, processo n.º 36075; de 10 de Fevereiro de 2000, processo n.º 45101 e do Tribunal de Conflitos, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 6/07.

³¹⁰ MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade Civil Administrativa...*, p. 27.

Por outro lado, o RRCEE veio positivar outro desenvolvimento jurisprudencial, a presunção de culpa leve dos actos jurídicos ilícitos³¹¹ (cf. artigo 10.º/2), vindo ao encontro da doutrina do STA. Este tribunal tem defendido que por ser difícil estabelecer uma linha de fronteira entre os requisitos da ilicitude e da culpa e estando em causa a violação do dever de boa administração, a culpa assume o aspecto subjectivo da ilicitude, que se traduz na culpabilidade do agente por ter violado regras jurídicas ou de prudência que tinha obrigação de conhecer ou de adoptar³¹². O artigo 10.º/2 traz um desvio à regra da demonstração da culpa, invertendo as regras da distribuição do ónus da prova (cf. artigo 344.º/1 do CC), criando a favor do particular o privilégio de se escusar de provar o facto a que a presunção conduz (cf. art. 350.º/1 do CC). Trata-se de uma presunção que admite prova em contrário, portanto, elidível (cf. art. 350.º/2 do CC).

Trazendo a doutrina do RRCEE para a matéria da responsabilidade por danos causados pela administração da justiça, *maxime* dilações indevidas, importa esclarecer que na maioria dos casos estaremos perante culpa colectiva ou anónima, culpa de diferentes agentes administradores da justiça, isto é, uma actuação ilícita culposa que resulta de um estado de coisas que não é possível imputar a ninguém em particular. Trata-se de culpa funcional por mau funcionamento do serviço de justiça ou de acordo com a lei, *por funcionamento anormal do serviço* de justiça. Uma vez apurada a ilicitude de acordo com o método proposto na Parte II, Capítulo II, ponto 1, o lesado pode optar por demonstrar o dolo ou culpa grave do “servidor público” ou aproveitar a presunção de culpa leve inerente à prática de actos jurídicos ilícitos ou invocar a situação de falta do serviço, bastando, para a procedência da acção indemnizatória o preenchimento dos restantes pressupostos (dano e nexo de causalidade) que analisaremos de seguida.

2.1. Colocação do problema da responsabilidade objectiva por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas

Como ficou *supra* descrito na Parte II, Capítulo II, ponto 2.1 vários ordenamentos jurídicos, entre os quais Espanha, Itália e Brasil, adoptam, em sede de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações

³¹¹ Veja-se a Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 56/X onde se esclarece que “Com a introdução desta presunção de culpa, aproxima-se, finalmente, o quadro normativo legislado da prática dos nossos tribunais administrativos, que — em sintonia com a tradição firmada nos países do sul da Europa, com particular destaque para a França, e, por influência desta, no direito comunitário —, já de há muito vinham entendendo que a culpa é inerente à prática de actos jurídicos ilegais por parte da Administração. Do mesmo passo, dá-se, assim, satisfação às exigências impostas pela Directiva n.º 89/665/CEE, de 21 de Dezembro, a que se veio juntar a Directiva 92/13/CEE, de 25 de Fevereiro, que, embora no domínio específico das consequências da anulação de actos relativos à formação de certo tipo de contratos, se fazem eco da orientação, de matriz francesa, que tem inspirado o Tribunal de Justiça das Comunidades no domínio da responsabilidade por actos administrativos ilegais e que precisamente assenta no entendimento de que a **culpa se encontra ínsita na ilegalidade cometida, sem carecer, por isso, de demonstração.**” (negrito nosso), e, que pode ler-se em PEDRO MACHETE, “A Responsabilidade da administração por facto ilícito e as novas regras de repartição do ónus da prova”, CJA, n.º 69, Maio-Junho, 2008, p. 30 e 31. No mesmo sentido, defendendo uma presunção de culpa no caso da prática de actos jurídicos ilícitos, vd. MARGARIDA CORTEZ, “Contributo para a Reforma da Lei da Responsabilidade Civil da Administração”, in *Responsabilidade civil Extra-contratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*, Ministério da Justiça, Lisboa, Coimbra Editora, 2002, p. 262.

³¹² Vd., entre outros, Acórdãos do STA, de 21 de Fevereiro de 2008, processo n.º 1001/07; de 5 de Dezembro de 2007, processo n.º 655/07 e de 27 de Setembro de 2005, processo n.º 353/03.

indevidas, a modalidade de responsabilidade objectiva³¹³. Também entre nós não faltavam vozes, ainda antes da entrada em vigor do RRCEE, a considerar que esta responsabilidade devia ser do tipo objectiva, isto é, “*independentemente de qualquer negligência ou dolo do juiz da causa ou dos funcionários*”³¹⁴.

Sem prejuízo de, *de iure condendo*, se poder equacionar vir ser essa a modalidade a vigorar entre nós, sempre se terá de concluir que, *de iure condito*, a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas ao abrigo do RRCEE assume a forma de responsabilidade subjectiva, ainda que objectivada. O legislador nacional configurou a responsabilidade do Estado por danos ilicitamente causados pela administração da justiça, designadamente por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, sujeita ao regime da responsabilidade por facto ilícito cometidos no exercício da função da administrativa, o que revela a intenção do legislador estabelecer nesta matéria a forma de responsabilidade subjectiva ou aquiliana.

Apesar de se tratar de uma responsabilidade do tipo aquiliana, podem encontrar-se momentos de objectivação desta responsabilidade. Tais momentos descortinam-se quer por via das situações de culpa do serviço, traduzido na prática de um facto que não seja imputável a um comportamento concreto de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado, ou não seja possível provar a autoria pessoal da acção ou omissão, mas deva ser imputável ao serviço em si mesmo considerado, por funcionamento anormal do serviço (cf. art. 7.º/3/4), quer por via da presunção de culpa leve existente na prática de actos jurídicos ilícitos (cf. art. 10.º/2). O que na prática se poderá, sobretudo nos casos em que não é possível identificar o autor do comportamento lesivo, consubstanciar numa responsabilidade objectiva.

3. Dano

O requisito dano ou *prejuízo real que o lesado sofreu 'in natura', em forma de destruição, subtracção ou deterioração dum certo bem corpóreo ou ideal*³¹⁵ resulta da própria função do instituto da responsabilidade civil. O requisito dano assume vários tipos ou modalidades, vejamos quais são indemnizáveis e em que medida, em sede de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

3.1. Tipos de danos indemnizáveis

Há muito que se discute que tipos de danos se devem considerar para efeitos de indemnização. Depois de ultrapassada a velha querela que opunha os que defendiam que

³¹³ Também a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas desencadeada junto da Corte Europeia assume a modalidade de responsabilidade objectiva. No entanto, nesta hipótese estamos perante responsabilidade internacional cujo réu é sempre o Estado pouco relevando a culpa, mas tão só o incumprimentos das obrigações que assumiu com a assinatura da CEDH.

³¹⁴ TEIXEIRA DE SOUSA, *Estudos sobre o novo processo civil*, 2.ª edição, Lisboa, Lex, 1997, p. 52.

³¹⁵ PEREIRA COELHO, *O problema da causa virtual na responsabilidade civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 1955, p. 250.

os danos morais ou não patrimoniais³¹⁶ não deviam ser ressarcidos aos que defendiam que estes deviam ser “indemnizados”³¹⁷, na qual o nosso legislador tomou opção pela positiva (cf. art. 496.º/1 do CC), torna-se claro que, para o nosso ordenamento jurídico, os danos patrimoniais e não patrimoniais poderão ser indemnizados desde que estejam preenchidos os restantes pressupostos da responsabilidade civil³¹⁸.

A existência de duas categorias de danos por natureza tão diferentes (patrimoniais³¹⁹ e não patrimoniais³²⁰) levou a que o legislador adoptasse dois modelos ressarcitórios distintos, estabelecendo uma *summa divisio* que, por um lado, permita reparar os danos patrimoniais e, por outro, compensar os danos não patrimoniais. A reparação e a compensação representam duas formas de reacção contra o ilícito, aplicáveis, respectivamente, consoante este origina um prejuízo que é ou não redutível a um perfeito equivalente pecuniário.

Se a natureza dos bens patrimoniais lesados permite uma mais fácil avaliação, por via da equivalência pecuniária, já a natureza dos bens não patrimoniais lesados traz as dificuldades inerentes à falta dessa equivalência em dinheiro. Esta falta de equivalência leva o que o dano não patrimonial não possa ser reparado, muito menos *in integrum*, mas sim compensado. Visa-se, com a compensação dos danos não patrimoniais, “*atenuar um mal consumado, sabendo-se que a composição pecuniária pode servir para satisfação das mais variadas necessidades*”³²¹. O dinheiro representará um meio de se obter sensações agradáveis em troca do sofrimento injustamente causado e nisso estaria a verdadeira essência da reparação³²². Esta bifurcação de modelos ressarcitórios, apesar de beneficiar

³¹⁶ Irá optar-se pelo uso da expressão danos *não patrimoniais* em vez de *danos morais* por ser a que encontra assento no nosso ordenamento jurídico (cf. art. 496.º do CC), todavia, o TEDH usa indistintamente as duas denominações como sinónimos. A dificuldade em apresentar um conceito de dano moral ou não patrimonial é tremenda, tal é revelado ao se apresentar uma denominação pela negativa (são todos os que não são patrimoniais). A opção do legislador do Código Civil de 1966 ao mudar a designação de dano moral do Código de Seabra para dano não patrimonial foi não só por influência da literatura germânica em abandono da expressão francesa mas também por se entender que a expressão dano não patrimonial é mais abrangente, englobando inclusive os danos morais (os que resultam da ofensa de bens ou valores de ordem moral) e outros como o dano estético, o sofrimento físico, etc..

³¹⁷ Para uma panorâmica dos argumentos que mobilizam os defensores, quer da teoria da reparação dos danos morais, quer da teoria que rejeita a reparação do dano moral, quer de uma teoria intermédia, vd. ALFREDO A. BARBIERI CARDOSO, *A reparação dos danos morais*, Dissertação de Licenciatura no ano lectivo de 1950-51 – FDUL (inédito mas consultável na biblioteca daquela Faculdade sob a quota T-1584).

³¹⁸ Na opinião de alguns autores, a reparação dos danos não patrimoniais limita-se à responsabilidade extracontratual, ficando de fora a pré-contratual e a contratual. Contra a ressarcibilidade do dano contratual não patrimonial, vd. PIRES DE LIMA/ANTUNES VARELA, *Código Civil anotado*, Vol. I, 4.ª Edição, p. 502. A favor da ressarcibilidade do dano contratual não patrimonial, vd. ANTÓNIO PINTO MONTEIRO, *Cláusula Penal e Indemnização*, Coimbra, Almedina, 1990, p. 31. Para outros desenvolvimentos, vd. MARIA MANUEL VELOSO, *A compensação do dano contratual não patrimonial (em especial no Direito de Autor)*, Coimbra, 1998 (inédito).

³¹⁹ Nesta categoria entendem-se as modalidades lucros cessantes e danos emergentes, assim como os *danos patrimoniais indirectos* [apesar de serem atingidos bens não patrimoniais, estes têm reflexo no património do lesado (ex. perda de clientela em virtude da ofensa ao bom nome)]. No que se refere à categoria dogmática dos *danos patrimoniais puros*, vem entendendo, a doutrina maioritária, que tais não danos são indemnizáveis.

³²⁰ Nesta categoria, a doutrina subsume o dano ao prazer, dano sexual, dano juvenil, dano estético, dano do sofrimento, dano biológico, dano existencial, etc..

³²¹ ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 10.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2000, p. 604.

³²² VAZ SERRA, “Reparação do dano não patrimonial”, *BMJ*, Ano 1961, n.º 110, p. 79 e 80.

de princípios comuns, concretiza-se no nosso ordenamento jurídico com regimes distintos, nomeadamente na quantificação da medida dano.

Toda esta introdução serve para encaminhar e amparar o intérprete do RRCCE na medida em que prostrando-se à sua análise e reconhecendo aí referências ao dano nas modalidades referidas (cf. artigo 3.º/3), *maxime*: i) danos patrimoniais; ii) danos não patrimoniais; iii) danos emergentes e iv) lucros cessantes vê-se remetido, *ope legis*, para o regime geral da responsabilidade patrimonial civilística. Convém ficar já à alerta que o regime civilístico não deve ter aplicação *tout court* mas que deve ser recebido com as necessárias adaptações que o regime da responsabilidade civil do Estado impõe e que a estas se devem acrescentar as adaptações que, por sua vez, a responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável parece reivindicar.

3.2. Algumas especificidades relativas à compensação de danos não patrimoniais

Como se verá *infra*, se em matéria de responsabilidade para reparação de danos patrimoniais, nada há a desenvolver neste trabalho, por não se notarem especificidades em matéria de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, já em sede de danos não patrimoniais deverão ter-se em conta várias especificidades sectoriais resultantes quer da jurisprudência propalada pelo TEDH nesta matéria, a saber: i) *presunção de danos não patrimoniais*; ii) *uniformização do quantum indemnizatório em casos similares*, iii) *compensação de danos não patrimoniais a pessoas colectivas*, quer da necessária (re)interpretação dos critérios legais para a determinação da medida da indemnização, à luz de um diferente fundamento que a responsabilidade civil do Estado apresenta.

Retoma-se aqui o referido na Parte I, Capítulo I, ponto 1.2.1. sublinhando-se que a animar o relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH parece estar o princípio da interpretação uniforme, concordando-se que “*Não desconhecer ou, em rigor, conhecer e assimilar a jurisprudência do TEDH, reforça a independência na parte em que permita ao juiz dispor de um campo mais amplo de referências, possibilitando-lhe uma abordagem mais completa pela visão pluridimensional que os direitos fundamentais trouxeram aos vários sectores do direito*”³²³.

3.2.1. Presunção de dano não patrimonial

3.2.1.1. A presunção de dano não patrimonial no TEDH – A presunção propriamente dita e o dano presumido

Em relação à presunção de dano propriamente dita, o TEDH vem concluindo que, por vezes, a duração excessiva de um processo causa ao requerente um prejuízo não patrimonial, cujo montante não é obrigado a provar³²⁴, criando, deste modo, uma presunção de dano não patrimonial a favor de requerente³²⁵. Claro está que esta jurisprudência deve ser entendida *cum grano salis*, valendo apenas como princípio geral,

³²³ HENRIQUES GASPAR, “A influência da CEDH...”, p. 45.

³²⁴ Acórdão do TEDH, de 22 de Junho de 2004, caso Bartl c. Republica Checa.

³²⁵ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Riccardi Pizzati c. Itália.

devendo, no caso concreto, apreciar-se se a simples constatação da violação não constitui já de *per si* uma reparação razoável pelo dano moral³²⁶.

De acordo com esta jurisprudência aplicada recentemente a Portugal no caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal e que já tinha sido integralmente recebida pelos nossos tribunais superiores, pelo menos, no Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 0308/07, considera-se que o dano moral é uma consequência normal, ainda que não automática, da violação do direito a uma decisão em prazo razoável e presume-se como existente, sem necessidade de fazer prova deste, sempre que a violação tenha sido objectivamente constatada. *“Trata-se de uma presunção sólida, ainda que elidível, que em alguns casos não produz senão um dano mínimo, ou mesmo nenhum dano, sendo que, então o Juiz nacional deverá justificar a sua decisão, motivando-a suficientemente”*³²⁷. À luz desta jurisprudência, estas nuances à presunção de dano moral exigem uma fundamentação acrescida que deverá aumentar na medida em que o juiz do processo a pretenda afastar. Se, em regra, todos os processos que padecem de dilações indevidas causam danos não patrimoniais aos requerentes, tal regra comporta excepções e, em sede de excepções, o julgador terá a obrigatoriedade de fundamentar a decisão de não verificação da presunção de dano não patrimonial.

No que tange ao dano presumido, importa, desde já, fazer a delimitação do dano não patrimonial que estamos a considerar. Assim, de acordo com a delimitação positiva, pode dizer-se que a presunção que aqui se defende é a presunção de um dano não patrimonial que presuntivamente sofrem todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêm as suas pretensões resolvidas num prazo razoável ou sem dilações indevidas. Não se trata de todo e qualquer dano não patrimonial mas de um dano típico resultante da demora irrazoável na administração da justiça. Trata-se da existência de um dano que é um facto presumido da vida, conhecido de todos³²⁸, que deve ter repercussão em sede de indemnização. Trata-se, portanto, de um dano não patrimonial comum (“general damage”) que, em regra, de acordo com a experiência da vida em sociedade todos os cidadãos sofrem. Quanto à delimitação negativa esclareça-se que esta presunção judicial não deve abranger todos os danos, nomeadamente os danos não patrimoniais especiais ou específicos, que vão além do dano moral comum resultante da demora irrazoável na administração da justiça (entre danos não patrimoniais especiais ou específicos pode situar-se o dano não patrimonial resultante de uma situação de depressão psicológica que provoque desalento, mal estar físico, incapacidade generalizada e desinteresse pela vida³²⁹), que o administrado tenha sofrido em virtude da demora³³⁰. Estes danos devem, obviamente ser objecto de protecção indemnizatória, mas para tal exige-se a prova dos mesmos. Logo todo o dano não patrimonial (produzido por dilações injustificadas)

³²⁶ Acórdãos do TEDH, de 26 de Junho de 1991, caso Letellier c. França; de 21 de Abril de 2005, caso Basouskou c. Grécia e de 10 de Junho de 2008, caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal.

³²⁷ Acórdãos do TEDH, 10 de Junho de 2008, caso Martins Castro e Alves Correia de Castro C. Portugal, considerando n.º 54 e de 29 de Março de 2006, caso Riccardi Pizzati c. Itália, considerando n.º 94.

³²⁸ A nosso ver andou bem o tribunal ao decidir neste sentido – desde que se considere que em causa está uma presunção judicial – Acórdão do STA, de 9 de Outubro de 2008, processo n.º 319/08.

³²⁹ Estas situações são mais facilmente equacionáveis quando estamos a lidar com matérias de direito da família, adopção, pedidos de assistência social ou iminência de falecimento do recorrente.

³³⁰ Veja-se a este propósito e a título de exemplo os danos não patrimoniais “específicos” alegados e provados e que por isso não beneficiaram (nem deveriam beneficiar) da presunção judicial, Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07.

superior ao comum deve ser provado, não devendo beneficiar da presunção judicial que se deve considerar circunscrita ao dano não patrimonial comum que resulta do atraso injustificado na administração da justiça.

Este presumido *dano não patrimonial comum* produzido pela demora irrazoável da administração da justiça espelha-se numa “captura” da liberdade da pessoa ou na suspensão da autodeterminação da pessoa singular ou colectiva, que vai para além do razoável que é permitido ao Estado para a administração da justiça num prazo razoável. Com efeito, a demora irrazoável da administração da justiça limita a actuação no planeamento da vida, ao mesmo tempo que, em regra, provoca angústia, ansiedade³³¹, frustração³³², muito incómodo ou incerteza³³³ na pessoa singular. Assim como, limita a actuação da actividade comercial e provoca a ruptura do bom funcionamento da pessoa colectiva.

3.2.1.2. Uma possível compatibilização da presunção desenvolvida pelo TEDH com o nosso direito probatório material

Atendendo a que a CEDH não prevê qualquer regulamentação sobre a admissibilidade de meios de prova ou da sua avaliação somos obrigados a procurar no nosso ordenamento jurídico um instituto que cumpra a função da presunção desenvolvida pelo TEDH. Essa procura deve ser orientada pelo regime que este tribunal vem configurando para aquela presunção. Regime, que nos seus traços essenciais, se resume a um facto presumido (na medida em que é, de acordo com a experiência da vida, uma consequência normal da violação do direito a uma decisão em prazo razoável - mas que não é um dano automático), e que, por isso, não tem de ser provado, mas que pode ser afastado (elidível) e que carece de ser alegado. Fica de fora dos traços essenciais a sua quantificação, que dependerá dos casos similares ou semelhantes julgados pelo TEDH, isto é, pode em alguns casos não haver lugar à quantificação da indemnização devida, por se entender que a “reparação razoável” se consuma com a mera constatação e reconhecimento da violação.

A jurisprudência nacional não é peremptória na identificação do instituto correspondente àquela presunção no nosso ordenamento, variando entre a presunção judicial e o facto notório ou identificando-a com as duas em simultâneo sem distinguir³³⁴. Da nossa parte, salvo melhor opinião, a resposta deve encontrar-se em sede de direito probatório material. Do que se trata é, dada a dificuldade ou impossibilidade de produzir uma prova segura ou plena dos factos, da lei permitir presunções simples, naturais, do homem, de facto, da experiência ou judiciais, que são aquelas que não são estabelecidas pela lei, baseando-se na experiência da vida, as quais são livremente apreciadas pelo juiz³³⁵, pelo que a sua força pode ser afastada por contraprova. Por via destas presunções está admitida a prova de primeira aparência, que é, afinal, a derivada do curso normal das

³³¹ Acórdão do TEDH, 8 de Dezembro de 1999, caso OZDEP c. Turquia.

³³² Acórdão do TEDH, de 28 de Julho de 1999, caso Imobiliária Saffi c. Itália.

³³³ Acórdão do TEDH, de 27 de Fevereiro de 2003, caso Textil Traders c. Portugal.

³³⁴ Acórdão do STA, de 9 de Outubro de 2008, processo n.º 319/08.

³³⁵ Que, no caso dos danos não patrimoniais derivados de violação do direito a uma decisão em prazo razoável, devem estar balizadas pela jurisprudência do TEDH relativa a casos semelhantes.

coisas ou da experiência da vida, sem a qual não seria por vezes fazer prova dos factos³³⁶. Permite-se uma facilitação da prova³³⁷ por via da presunção judicial de danos não patrimoniais decorrente da existência de dilações injustificadas. Esclareça-se que as provas não têm forçosamente que criar no espírito do juiz uma absoluta certeza acerca dos factos a provar, certeza esta, que seria impossível ou geralmente impossível: o que elas devem é determinar um grau de probabilidade tão elevado que baste para as necessidades da vida³³⁸.

Do recorte da jurisprudência do TEDH, parece estarmos perante um facto presumido que apela ao regime das presunções judiciais e não perante um facto notório. Por facto notório deve entender-se o facto concreto do conhecimento geral, sendo indiscutível a sua verificação, o facto em si não carece de prova e é insusceptível de prova em contrário³³⁹. Já por facto presumido ou presunção judicial deve entender-se que o mesmo resulta do raciocínio dedutivo que reveste natureza geral. Trata-se de máximas de experiência de que o juiz se serve nas operações de prova, dado o carácter indirecto que normalmente reveste³⁴⁰. Como é fácil de ver, os dois tipos de factos (notório e presumido) excluem-se entre si, pelo que temos de concordar se estamos perante factos notórios, que, por definição, são indiscutíveis para a sua verificação não será necessário presumi-los³⁴¹. Assim não pode ser qualificado como facto notório aquela que não passa de uma presunção natural ou “*ad hominem*” a que se chega através de juízos baseados na experiência comum³⁴².

A distinção das duas figuras apresenta toda a importância pois seguem regimes jurídicos distintos. Enquanto as presunções judiciais só são admitidas em casos de prova testemunhal (cf. art. 351.º do CC) e podem ser afastadas por contraprova (cf. artigo 346.º do CC)³⁴³, os factos notórios não carecem de alegação nem de prova (cf. art. 514.º do CPC) e nem admitem prova em contrário. A querer-se um regime mais seguro, com inversão do ónus da prova³⁴⁴, na admissão da presunção de dano não patrimonial o legislador sempre poderá proceder a uma alteração legislativa, introduzindo um novo número ao artigo 12.º do RRCEE que esclareça que se presume a existência de dano não patrimonial sempre que se encontre violado o direito a uma decisão em prazo razoável, ou que esclareça que a

³³⁶ Neste sentido, MANUEL DE ANDRADE *apud* VAZ SERRA “Provas (Direito Probatório Material)”, *BMJ*, Ano 1961, n.º 110, p. 82.

³³⁷ Há muito que a doutrina vem pugnando para que se facilite a imputação aquiliana, no tocante aos danos morais, quer aligeirando – tanto quanto a correcta interpretação da lei o permita nos seus pressupostos, quer reforçando as indemnizações. Neste sentido, MENEZES CORDEIRO, *Da responsabilidade dos administradores das sociedades comerciais*, Lisboa, Lex, 1997, 482-483.

³³⁸ Neste sentido, VAZ SERRA, “Provas ...”, p. 82.

³³⁹ LEBRE DE FREITAS, *et alli*, *Código de Processo Civil Anotado*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1999, p. 397.

³⁴⁰ LEBRE DE FREITAS, *Introdução ao Processo Civil – conceitos e princípios gerais à luz do código revisto*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, p. 134.

³⁴¹ Acórdão do STJ, de 12 de Novembro de 1991, processo n.º 81133, *BMJ*, n.º 411, p. 574 - vd. sumário, em ABÍLIO NETO, *Código de Processo Civil Anotado*, 18.ª edição actualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 736.

³⁴² *Idem, idem*, p. 736.

³⁴³ Neste sentido, VAZ SERRA, “Provas...”, p. 82. Sobre a elisão de presunções naturais por contraprova, vd. VARELA/BEZERRA/NORA, *Manual de Processo Civil*, 2.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1985, p. 446 e ss..

³⁴⁴ Mais exigentes são as presunções legais, que só cedem perante prova em contrário. Neste sentido, ANTUNES VARELA, *RLJ*, Ano 122, n.º 3784, p. 218.

presunção de dano patrimonial causada por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, estabelecida pelo TEDH segue o regime dos factos notórios. Enquanto essa alteração legislativa não ocorre, seria muito útil para a segurança jurídica que o Ministério Público requeresse³⁴⁵ a uniformização de jurisprudência por existir contradição entre um qualquer novo acórdão que venha bulir com a doutrina (que admite uma presunção de dano não patrimonial) assente no Acórdão do STA³⁴⁶⁻³⁴⁷ (cf. artigo 152.º/1 do CPTA).

3.2.1.3. A presunção de dano não patrimonial no TEDH e a doutrina do artigo 496.º/1 do CC

A doutrina professada pelo TEDH (presunção de danos não patrimonial resultante da violação do direito a uma decisão em prazo razoável) deve impor-se à doutrina resultante do artigo 496.º/1 do CC (em rigor estamos a referir-nos à interpretação que alguns tribunais nacionais fazem deste artigo no sentido de os danos não patrimoniais resultantes da demora irrazoável na administração da justiça não serem suficientemente graves para merecer reparação). Deve interpretar-se este artigo de acordo com a jurisprudência³⁴⁸ *supra* referida, sob pena da decisão contrariar a interpretação de uma norma de direito internacional (cf. art. 6.º/1 da CEDH)³⁴⁹, violando-se assim o princípio constitucional da primazia do direito internacional³⁵⁰. Os tribunais nacionais devem assegurar o princípio da interpretação uniforme³⁵¹ ao direito convencional internacional, assegurando deste modo, as obrigações internacionais assumidas pelo Estado português aquando da sua assinatura da CEDH. Mesmo para aqueles que consideram que a CEDH não apresenta um valor *supra* legal, terá de concordar-se que este diploma prevalece sobre o Código Civil, por aplicação do princípio de que lei posterior revoga lei anterior. A conclusão será sempre que a disciplina normativa que emana do artigo 496.º/1 do CC deve considera-se inaplicável na medida em que contrarie a CEDH ou a jurisprudência que resulta do TEDH, na medida em que as Altas Partes Contratantes se obrigam a respeitar as sentenças definitivas daquele Tribunal nos litígios em foram partes (cf. art. 46.º/1 da CEDH) e que devem ter em conta a jurisprudência do TEDH, enquanto coisa interpretada, nos processos em que não sejam partes, sob pena de se estar a contrariar os objectivos e o espírito da CEDH.

A jurisprudência referida nem sempre tem sido recebida pelos nossos tribunais nacionais, veja-se, por exemplo, o Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, processo n.º 10/04.9 (não publicado), que embora com um voto de vencido, decidiu aplicar a doutrina do artigo 496.º/1 do CC, sem considerar a jurisprudência da Corte de Estrasburgo. Isto é, considerou que os danos não patrimoniais resultantes das dilações

³⁴⁵ Este requerimento deve ser feito no prazo de 30 dias contado do trânsito em julgado do acórdão impugnado (cf. art. 152.º/1 CPTA).

³⁴⁶ A decisão que verifique a existência da contradição alegada anula a sentença impugnada e substitui-a, decidindo a questão controvertida (cf. art. 152.º/6 CPTA).

³⁴⁷ Referimo-nos ao Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07, que defende a existência de uma presunção de dano não patrimonial a favor do lesado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

³⁴⁸ Neste sentido, Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07.

³⁴⁹ A questão do valor hierárquico da Convenção não é unânime. A tendência maioritária da doutrina é a de lhe atribuir valor *supra* legal e *infra* constitucional, vd. referências feitas na nota rodapé nº 19.

³⁵⁰ Neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição...*, p. 261 e 262.

³⁵¹ Sobre este assunto, remetemos para a Parte I, Capítulo I, ponto 1.2.1.

indevidas, pela sua (falta) de gravidade, não mereciam tutela do direito. Acórdão este que veio a ser revogado pelo já citado Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07, que defendeu a doutrina professada pelo TEDH e que, no caso concreto, até veio a considerar que os danos em causa tinham dignidade indemnizatória³⁵² face à doutrina emanada pelo artigo 496.º/1 do CC. Esta jurisprudência, numa atitude de “rebelião implícita” sem sentido, por não estar em causa matéria que envolvesse complexidade ou questões de princípio ainda em busca de um consenso, provocou um aumento do contencioso português, retirando sentido útil a anterior jurisprudência do TEDH que deixou para os remédios nacionais, por aplicação da regra dos recursos internos, as questões de reparação por atrasos processuais³⁵³.

A conclusão a retirar face ao que ficou exposto parece ser a de que o dano causado pela violação estatal do direito a uma decisão em prazo razoável, para efeitos de avaliação da *gravidade* do dano não patrimonial exigida pelo artigo 496.º/1 do CC, deve ser a de considerar o dano não patrimonial suficientemente grave de modo a merecer, em regra, a reparação.

3.2.2. A fixação do *quantum* indemnizatório

3.2.2.1. A necessária interpretação “publicista” dos critérios legais ressarcitórios

A fixação do *quantum* indemnizatório em sede de danos não patrimoniais deve ser assegurada em função da equidade cometida ao julgador (cf. art. 496.º/1 do CC), mas balizada por critérios legais que o legislador impôs (cf. art. 494.º ex vi art. 496.º/3 do CC), a saber: i) grau de culpa do lesante; ii) condição económica do lesante e do lesado e iii) outras circunstâncias do caso.

Diga-se já que temos muitas dificuldades em aceitar a aplicação de todos os critérios referidos em sede de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, não só por razões práticas, como a seguir explicaremos, mas também porque tais critérios não se coadunam com a função e fundamento deste tipo de responsabilidade³⁵⁴. Isto é, considerando que a função ou “*fundamento do instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado por actos de gestão pública radica hoje, não no sancionamento de uma actividade, mas sim na reparação de um prejuízo sofrido pelo particular, quando não existe um dever jurídico de suportar tal dano*”³⁵⁵, não nos parece que devam ser tidos em conta os critérios legais grau de culpa do lesante e condição económica do lesado. Vejamos porquê.

No que se refere ao critério legal - *grau de culpa do lesante*, na medida em que este “*contribui para a especial relevância da função sancionatória ou punitiva*”³⁵⁶ deve ser

³⁵² No caso concreto tratava-se de uma depressão, tendo sido apreciada como um estado de doença provocado pela demora na administração da justiça, ao qual estão associados sentimentos de tristeza, desalento, mal-estar físico, incapacidade generalizada e desinteresse pela vida.

³⁵³ HENRIQUES GASPAR, “A influência da CEDH...”, p. 49.

³⁵⁴ O que vem ao encontro do que se disse na Parte I, Capítulo II, ponto 1, deste trabalho, isto é, que a teoria da responsabilidade do Estado, embora tenha “arrancado” da teoria geral de direito civil, já se autonomizou.

³⁵⁵ LUÍS GUILHERME CATARINO, *Responsabilidade do Estado pela Administração...*, p. 41.

³⁵⁶ MARIA MANUEL VELOSO, “Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da reforma de 1977”, in

afastado numa responsabilidade que se pretende como essencialmente reparadora. Se em sede de responsabilidade de Direito Civil é admitida, a par da função reparatória a função punitiva³⁵⁷, sustentando-se, inclusive no referido critério legal a base normativa para a admissão da doutrina dos *punitive damages*³⁵⁸, já em sede de responsabilidade de Direito Administrativo tal critério não oferece, em regra, serventia. O que está de acordo com a autonomia material deste tipo de responsabilidade, em função da natureza de actos de gestão pública.

Mesmo admitindo que, em teoria, se poderá configurar uma função punitiva da responsabilidade, na prática, em sede de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, tal vem a revelar-se muito difícil de ter lugar. Por um lado, as dilações injustificadas, têm lugar, em regra, por culpa do serviço, não se identificando o culpado e, por outro lado, ainda que se identifique o culpado/lesante, caso este seja um magistrado, não se poderá “puni-lo” porque os magistrados não podem ser directamente responsabilizados (cf. art. 14.º/1). Ora não podendo o magistrado vir à demanda em sede de acção de responsabilidade por morosidade, caso tenha agido com dolo ou culpa grave, mas apenas em sede de acção de regresso e apenas se o órgão com competência para o exercício da função disciplinar o determinar raros serão os casos, *rectius* inexistentes, em que tal terá lugar³⁵⁹. Resta a situação de o lesante ser um funcionário judicial, ora na medida que este poderá vir à demanda só ou em litisconsócio passivo, poderá o julgador nestes casos considerar a sua conduta culposa. Todavia, consideramos que seja apenas nestes casos, que serão ínfimos de acordo com a jurisprudência que conhecemos.

No que tange ao critério legal – *condição económica do lesante e do lesado*, parece-nos que tal critério também não deve ser tido em conta. Aliás, diga-se que tal critério tem sido posto em crise mesmo em sede de responsabilidade de Direito Civil, quer por padecer de inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade³⁶⁰, quer porque o cálculo da indemnização por dores físicas e sofrimentos dever ser independente da condição da vítima³⁶¹. Por tudo isto, entendem os civilistas que o recurso a este critério deve ser excepcional³⁶². Para além do que fica exposto, acresce que, em sede de responsabilidade administrativa, como é aquela que aqui tratamos, tal critério apresenta

Direito das Obrigações, Vol. III, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 539-540.

³⁵⁷ MARIA MANUEL VELOSO, “Comemorações...”, p. 540; ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em geral*, Vol. I, Lisboa, Almedina, 2000, p. 608. Entre muitos, Acórdão do TRL, 14 de Maio de 1998, processo n.º 1983.

³⁵⁸ PAULA MEIRA LOURENÇO, “A indemnização punitiva e os critérios para a sua determinação”, intervenção da A. no Colóquio realizado no Supremo Tribunal de Justiça nos dias 13 e 14 de Março de 2008, subordinado ao tema *Responsabilidade Civil – Novas Perspectivas*, disponível in (<http://www.stj.pt/?idm=433&sid=177>), consultado em 1 de Abril de 2009, p. 22. Para outros desenvolvimentos sobre os danos punitivos e a função punitiva da Responsabilidade Civil, vd. PAULA MEIRA LOURENÇO, *A função punitiva da responsabilidade civil*, sl, Coimbra Editora, 2006.

³⁵⁹ Na prática o juiz da acção de morosidade não poderá qualificar a conduta do magistrado, sob pena de violação grosseira do princípio do contraditório, uma vez que este não pode vir à demanda, e, mesmo que o pudesse fazer corria o risco de considerar a culpa do magistrado na acção de responsabilidade por morosidade e na acção de regresso se vir a infirmar-se a culpa lesante, o que teria a consequência do Estado ter suportado um valor por um motivo que não ocorreu (culpa do lesante).

³⁶⁰ Acórdão do STJ, de 11 de Janeiro de 2007, processo n.º 6B4433.

³⁶¹ Resolução 7/5, *apud* MARIA MANUEL VELOSO, “Comemorações...”, p. 542.

³⁶² MARIA MANUEL VELOSO, “Comemorações...”, p. 542.

ainda menos valia no que toca à consideração da condição económica do lesante, que no caso é sempre o Estado, aumentando as dificuldades. Pois, por um lado, se considerasse o elevado montante da dívida pública, chegar-se-ia a um resultado, se por outro lado, se considerasse a sua grande capacidade de endividamento e o seu fluxo financeiro chegar-se-ia a outro completamente oposto.

Por fim, no que tange ao critério legal – *outras circunstâncias do caso*, na medida em que se apresenta uma cláusula aberta que permite atender a factores como a intensidade, a natureza da lesão, a importância do bem jurídico violado, a culpa do lesado, etc., parece-nos que é desejável a aceitação deste em sede de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Mais, pensamos que nesta sede deverá ter-se em especial consideração o factor *culpa do lesado*, como impõe o legislador no artigo 4.º do RRCE. A mensuração da indemnização deverá reflectir a conduta do lesado na contribuição para existência de dilações indevidas.

Em suma, somos de considerar que em sede de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável torna-se necessário fazer uma interpretação restritiva ou mesmo ab-rogante dos dois primeiros critérios (grau de culpa do lesante e condição económica do lesante e do lesado) e uma interpretação ampliativa e cuidada no que se refere ao factor culpa do lesado. Verificando-se, deste modo, uma interpretação que *publiciza* os critérios legais para a fixação do montante indemnizatório dos danos não patrimoniais em sede de responsabilidade administrativa. Verifica-se uma recepção material³⁶³ dos critérios de fixação do *quantum* indemnizatório do Direito Civil no Direito Administrativo, que opera por via do artigo 3.º/3 do RRCEE e dos artigos 496.º/1/3 e 494.º do CC, mormente para o instituto da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

3.2.2.2. O mandamento da uniformização jurisprudencial em casos similares – a lição que se retira do “caso italiano”

A uniformização jurisprudencial em sede de danos não patrimoniais tem sido entendido por alguns autores³⁶⁴ como um critério extra-legal a mobilizar pelo juiz aquando a determinação da medida da indemnização ou fixação do *quantum* indemnizatório. Não sendo fácil avaliar na prática estes danos o juiz terá de atender para além do mais, aos padrões de indemnização geralmente aceites pela jurisprudência³⁶⁵. No caso dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável deve atender-se à jurisprudência do TEDH. No mesmo sentido caminha a jurisprudência do TEDH que recentemente num lote de quase uma dezena de acórdãos³⁶⁶ condenou o

³⁶³ A recepção material distingue-se da recepção formal na medida em aquela que é feita com as necessárias adaptações que atendem à natureza e fundamento do ramo do direito que a recebe.

³⁶⁴ MARIA MANUEL VELOSO, “Considerações...”, p. 543.

³⁶⁵ PEDRO BRANQUINHO FERREIRA DIAS, *O Dano Moral – Na doutrina e na Jurisprudência*, sl, Almedina, 2001, p. 26. Na fixação do valor da indemnização por danos não patrimoniais ter-se-ão em consideração os critérios jurisprudenciais vigentes e aplicáveis a situações semelhantes, face ao que dispõe o art. 8.º/3 do CC, fazendo-se a comparação do caso concreto com situações análogas equacionadas noutras decisões judiciais, não se perdendo de vista a sua evolução e adaptação às especificidades do caso sujeito. Neste sentido, Acórdão do STJ, de 15 de Abril de 2009, processo n.º 8P3704.

³⁶⁶ Acórdãos do TEDH, de 29 de Março de 2006 (todos da mesma data), caso Scordino c. Itália; caso

Estado italiano à reparação dos danos não patrimoniais, quando este Estado, por via do recurso interno que tinha criado para o efeito, a já referida “*Lei Pinto*”, tinha já reconhecido internamente em sede judicial a reparação desses danos, embora num montante muito mais baixo do que os montantes atribuídos pelo TEDH. Por isso, o TEDH considerando que o recurso interno não tinha sido eficaz veio a condenar aquele Estado, exigindo que os Estados tivessem em conta os valores atribuídos pela Corte de Estrasburgo a título de danos não patrimoniais em casos similares. Só a referida uniformização poderá de forma mais afinada contribuir para uma reparação razoável, evitando subseqüentes condenações.

O TEDH vem decidindo que “*mesmo se o método de cálculo provido pela lei doméstica não corresponde aos critérios estabelecidos por aquele, uma análise da lei de precedente (case-law) deve permitir aos tribunais nacionais conceder somas que sejam bastante razoáveis em comparação com os montantes atribuídos pelo TEDH em casos similares*”³⁶⁷. O mesmo tribunal insiste que “*deve garantir-se que as autoridades (nacionais) cumprem com os princípios estabelecidos na sua jurisprudência, ou aplicam as disposições da sua própria legislação interna de forma a que os recorrentes gozem de um nível de protecção em respeito dos seus direitos e liberdades garantidos pela CEDH, que seja superior ou equivalente àquele a que eles teriam se as autoridades nacionais aplicassem directamente as disposições da CEDH*”³⁶⁸.

Tendo em conta os milhares de acções que o TEDH se vê obrigado a decidir por violação do direito a uma decisão em prazo razoável provocados pelo Estado-juiz italiano, desde ano de 2000, que Itália é monitorizada pelos órgãos da Convenção. Tendo estes decidido padronizar as suas decisões estabelecendo escalas com base em princípios de equidade no que se refere à compensação dos danos não patrimoniais a fim de se chegar a resultados equivalente em *casos similares ou semelhantes*. Chamado a esclarecer o que se deve entender por *casos semelhantes*, o TEDH esclarece que “*são aqueles em que dois conjuntos de procedimentos se prolongaram o mesmo número de anos, por um mesmo número de jurisdições, com interesses de importância equivalente, o mesmo comportamento das partes e em relação ao mesmo país*”³⁶⁹.

Apesar de cada país revelar o seu contexto económico e social, os juízes nacionais deverão ter sempre em conta os montantes concedidos pelo TEDH em *casos semelhantes* – é a esta a lição que se retira do “caso italiano”.

Alguns autores defendem a criação de tabelas com valores indicativos permitindo suprimir uma falha apontada pelo julgador - de que – quase sempre o sistema falha no concreto momento em que juiz fixa a indemnização compensatória, no que concerne, sobretudo aos danos não patrimoniais, indemnização essa que chega a ser humilhante

Cocchiarella c. Itália; caso Musci c. Itália; caso Zullo c. Itália; caso Riccardi c. Itália; caso Giuseppina e Ornestina Procaccini c. Itália; caso Giuseppe Mostacciuolo c. Itália e caso Apicella c. Itália.

³⁶⁷ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Scordino c. Itália, considerando n.º 213.

³⁶⁸ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Scordino c. Itália, considerando n.º 166. O TEDH aparece aqui como um guardião de um quase princípio da interpretação uniforme, senão um princípio da interpretação uniforme, exigindo uma protecção análoga à oferecida por aquele. Sobre a relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH, vd. as considerações expendidas a este propósito, na Parte I, Capítulo I, ponto 1.2.

³⁶⁹ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Scordino c. Itália, considerando n.º 267.

para o lesado.³⁷⁰ Neste sentido demonstra-se a intenção, quer do Conselho da Europa, quer do Parlamento Europeu, de alcançar a harmonização do valor dos danos não patrimoniais no Espaço dos países que assinaram a CEDH e no espaço da União Europeia. Insistindo que a indemnização por via da uma tabela “europeia” de danos não patrimoniais assume a vanguarda deste movimento. De acordo com o Parlamento Europeu o princípio fundamental inspirador da dimensão constitucional de um modelo europeu da indemnização dos danos não patrimoniais deverá ser o princípio da dignidade da pessoa humana³⁷¹.

Na doutrina italiana³⁷² podem encontrar-se tabelas comparativas dos valores atribuídos pelo TEDH e pelos tribunais italianos em sede de danos não patrimoniais causados no âmbito da violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Por seu turno a doutrina nacional³⁷³ que versa sobre o tema dos valores a atribuir por danos não patrimoniais causados no âmbito da demora irrazoável da administração da justiça decide-se por apresentar valores mínimos por cada ano de atraso, variando de acordo com o interesse do litígio. Trata-se, por um lado, de um método mais cauteloso, por outro lado, estático (na medida em que não permite acompanhar os valores atribuídos por aquela Corte³⁷⁴) e, por outro lado, menos rigoroso do que a procura casuística dos valores atribuídos em casos similares decididos pelo TEDH.

A falta de rigor (do método de fixação de valores mínimos a título de danos não patrimoniais a atribuir por cada ano de atraso) acentua-se por a justificação do valor destes danos variar de país para país. Diga-se, inclusive, que os valores apresentados pelas tabelas comparativas apresentadas por alguns autores italianos já se encontram desactualizados, pois o TEDH, por via dos recursos desencadeados pelo Estado italiano para a Grande Câmara decidiu baixar os valores atribuídos pela 1.ª instância para quase metade do valor inicialmente atribuído por esta para os mesmos danos não patrimoniais³⁷⁵.

No fim de tudo, o que importa ter presente é que valor dos danos não patrimoniais atribuídos pelos tribunais nacionais reflecte a maior ou menor eficácia e utilidade dos recursos internos para dar resposta ao problema da violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas.

³⁷⁰ RUI MANUEL DE FREITAS RANGEL, *A Reparação Judicial dos Danos na Responsabilidade Civil – Um Olhar Sobre a Jurisprudência*, 3.ª Edição revista e ampliada, Coimbra, Almedina, 2006, p. 207. Para uma ideia geral da disparidade dos valores fixados a título de indemnização de danos não patrimoniais, vd. a mesma obra, p. 55 e ss..

³⁷¹ RUI MANUEL DE FREITAS RANGEL, *A Reparação...*, p. 207 e PEDRO BRANQUINHO FERREIRA DIAS, *O Dano Moral...*, p. 27.

³⁷² MAURIZIO DE STEFANO *apud* ISABEL CELESTE FONSECA, “A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: *quo vadis?*”, *RMP*, Ano 29, n.º 115, Julho-Setembro, 2008, p. 20 e da mesma A., “Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia! – Ac. do STA de 9.10.2008, P.319/08 – anotação”, *CJA*, n.º 72, Novembro-Dezembro, 2008, p. 41.

³⁷³ ISABEL CELESTE FONSECA, “A responsabilidade do Estado pela ...”, p. 41.

³⁷⁴ As condenações do TEDH demonstram que a sua jurisprudência terá de ser acompanhada a *pari-passu* revelando-se aqui alguns limites à legislação que os Estados venham a adoptar nesta matéria. A “*Lei Pinto*” tem revelado isto mesmo.

³⁷⁵ Vd., a título de exemplo, Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Scordino c. Itália.

3.2.3. Compensação dos danos não patrimoniais a pessoas colectivas

O tema da compensação dos danos patrimoniais causados às pessoas colectivas ou pessoas jurídicas não é de todo unânime na nossa jurisprudência³⁷⁶. Em síntese, costumam apresentar-se contra a compensação os seguintes argumentos: *incapacidade de sofrimento das pessoas jurídicas; não titularidade de direitos de personalidade; dificuldade na identificação do bem ou do interesse lesado, o tipo de pessoa colectiva em causa e a confusão ou duplicação de danos*. Por outro lado, em sentido oposto, reconhecendo o direito à compensação, argumenta-se: *o reconhecimento de direitos de personalidade às pessoas colectivas; a titularidade das pessoas colectivas de tutela penal da honra e uma vez que o artigo 484.º do CC, ao não diferenciar o tipo de danos em causa, submete a ofensa do crédito ou do bom nome às regras gerais delituais, não excluindo a compensação dos danos não patrimoniais*.

Chegados aqui, e sem querer tomar posição expressa na bondade de cada um dos argumentos em debate, sempre se terá que esclarecer que para a matéria da responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, se deverá ter em conta a jurisprudência do TEDH. Seja porque a CEDH tem valor supra legal, seja por que se verifica um princípio do primado da *coisa interpretada*, seja porque, na prática, se terá de reconhecer um efeito indirecto vertical daquela jurisprudência ou simplesmente porque se terá de considerar a jurisprudência do TEDH, sob pena de mais tarde vir a ser condenado pela Corte de Estrasburgo³⁷⁷. Em suma, o Estado-juiz está tão só a dar cumprimento à obrigação de resultados que o Estado português se comprometeu, em interpretar a CEDH e aplicar o direito daí (do TEDH) emanado - *law in books e law in action* - de modo a garantir que os direitos ali plasmado são práticos e eficazes. Ao que se disse só falta acrescentar que o TEDH tem vindo a admitir a compensação dos danos não patrimoniais a pessoas colectivas. Vejamos em que medida.

No ano de 2000 Portugal foi condenado, no âmbito do acórdão *Comingersoll S.A. c. Portugal*³⁷⁸, pelo TEDH por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ao pagamento de €7.500,00 por danos causados a uma sociedade comercial e desde então outras condenações³⁷⁹ se seguiram, remetendo para a argumentação desenvolvida neste aresto. Vejamos as linhas essenciais que brotam desta jurisprudência.

Face ao argumento do representante do Estado português - *incapacidade de sofrimento das pessoas jurídicas* - o TEDH lembrou que face à incapacidade do direito

³⁷⁶ A favor: Acórdão do STJ, de 8 de Março de 2007, processo n.º 7B566 e Acórdão do TRL, de 21 de Setembro de 2006, processo n.º 4621/2006-8. Contra: Acórdãos do STJ, de 9 de Junho de 2005, processo n.º 5B1616 e de 27 de Novembro de 2003, processo n.º 3B3692.

³⁷⁷ Neste sentido, Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, processo n.º 308/07.

³⁷⁸ Acórdão do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso *Comingersoll S.A. c. Portugal*, (com voto de vencido do Sr. Juiz C. L. Rozakis). O processo “viajou” por várias instâncias portuguesas durante 17 anos e 6 meses estando ainda pendente (“estacionado”), sem trânsito em julgado, à data em que o TEDH proferiu esta decisão.

³⁷⁹ Entre outros, Acórdãos do TEDH, de 18 de Maio de 2000, caso *Fertiladour S.A. c. Portugal*; de 27 de Fevereiro de 2003, caso *Têxtil Traders c. Portugal* e de 31 de Julho de 2003, caso *Sociedade Agrícola do Peral S.A. c. Portugal*. Antes de 2000, vale a pena esclarecer que o Comité de Ministros já tinha aprovado várias Resoluções de condenação do Estado português por danos não patrimoniais a sociedades comerciais e o governo nunca as contestou – vd. Resolução DH (96) 604, de 15 de Novembro de 1996, caso de *Dias & Costa, Lda.* e Resolução DH (99) 708, de 3 de Dezembro de 1999, caso de *Biscoiteria, Lda.*

interno reparar totalmente as consequências da violação do direito da CEDH, o artigo 41.º permite-lhe proceder à reparação razoável, actuando subsidiariamente. A Corte de Estrasburgo esclarece que não pode ser feita uma abordagem geral e abstracta ao problema da ressarcibilidade de danos não patrimoniais das pessoas colectivas, no sentido da sua negação ou da sua admissão³⁸⁰. Só casuisticamente se poderá encontrar uma solução ajustada, o que desde logo revela que o TEDH não encontra qualquer obstáculo dogmático ou teórico na admissão da ressarcibilidade, apenas as circunstâncias do caso concreto a podem afastar. O TEDH deixa claro que tendo em conta a prática dos Estados “europeus”³⁸¹ e “à luz da sua própria jurisprudência e prática que, o Tribunal não pode, portanto, excluir a possibilidade de a uma sociedade comercial poder ser atribuída uma indemnização por danos não patrimoniais”³⁸².

Perante ao argumento - *da confusão ou duplicação de danos* - o TEDH esclarece que “os danos não patrimoniais sofridos pelas sociedades comerciais podem incluir questões que podem ser mais ou menos “objectivas” ou “subjectivas”. Entre estes, deve ser tida em conta a reputação da empresa, a incerteza na tomada de decisões, planeamento, desorganização na gestão da empresa (para os quais não existe método preciso de calcular as consequências) e, por último, apesar de em menor grau, a ansiedade e inconveniente causado aos membros da equipa de gestão”. Desta forma, a Corte de Estrasburgo parece superar uma das fragilidades que se vem apontando à figura da personalidade colectiva³⁸³, desconsiderando-a, optando por uma *concepção substancialista* da personalidade colectiva (não absolutizadora do “princípio da separação”)³⁸⁴ e atribuindo uma compensação que considera os danos não patrimoniais sofridos pelos sócios ou accionistas³⁸⁵.

Ora, tendo presente a necessária consideração daquela jurisprudência e a não menos necessária consideração do mandamento de uniformização da jurisprudência nacional face aos casos similares decididos pelo TEDH, só resta à judicatura nacional considerá-la na “norma de decisão” que formular para o caso concreto, sob pena de fazer incorrer o Estado português em responsabilidade internacional e obrigando o TEDH à reparação razoável em falta.

4. Nexó de causalidade

³⁸⁰ Acórdão do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso Comingersoll S.A. c. Portugal, considerando n.º 32, 2º.

³⁸¹ Acórdão do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso Comingersoll S.A. c. Portugal, no considerando n.º 34 pode ler-se: “O Tribunal tem também tido em conta as práticas dos Estados membros do Conselho da Europa, em tais casos. Embora seja difícil identificar com precisão a regra comum a todos os Estados membros, a prática judiciária, em vários dos Estados, mostra que a possibilidade legal de a uma pessoa jurídica poder ser atribuída uma indemnização por danos não patrimoniais não pode ser excluída”.

³⁸² Acórdão do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso Comingersoll S.A. c. Portugal, considerando n.º 35.

³⁸³ MARIA MANUEL VELOSO, “Danos não patrimoniais a sociedade comercial? – Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 20.04.2004, Apelação n.º 430/04”, CDP, n.º 18, Abril-Junho, 2007, p. 42.

³⁸⁴ COUTINHO DE ABREU, *Curso de Direito Comercial – Das Sociedades*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2002, p. 175. No sentido de se ter verificado, no caso concreto, a desconsideração da personalidade jurídica ou o levantamento do véu está o voto de vencido do Juiz Rozakis.

³⁸⁵ No caso concreto considerou-se que a sociedade Comingersoll, os seus directores e accionistas sofreram, por causa da demora irrazoável do processo, consideráveis transtornos e prolongada incerteza na condução dos seus assuntos quotidianos.

O último pressuposto da responsabilidade subjectiva a analisar é o nexo de causalidade, que se encontra implícito nos artigos 7.º/1 e 8.º/1 do RRCEE, quando se refere aos danos que resultem dos factos ilícitos culposos. A doutrina tem adiantado três teorias para aferir do nexo de causalidade: (i) a *teoria da causalidade adequada*, (ii) a *teoria da esfera de protecção da norma* e (iii) a *teoria da conexão do risco*. Por seu lado, há muito que nossa jurisprudência, partindo da formulação do artigo 563.º do CC, elegeu a *teoria da causalidade adequada*³⁸⁶, segundo a qual uma condição do dano deixará de ser considerada causa dele sempre que seja de todo indiferente para a produção do dano e só se tenha tornado condição dele, em virtude de outras circunstancias extraordinárias.

Para que um dano seja considerado como efeito adequado de certo facto não é necessário que ele seja previsível pelo autor desse facto em face das circunstâncias por ele conhecidas ou reconhecíveis. Naturalmente que se a responsabilidade depender de culpa do lesante é imprescindível a previsibilidade do facto constitutivo da responsabilidade, mas que nem aqui se exige que sejam previsíveis os danos subsequentes³⁸⁷. A avaliação desta previsibilidade, que não dispensa a noção de causalidade ontológica, é efectuada mediante um juízo virtual de prognose formulado após a ocorrência do facto voluntário e do resultado (prognose póstuma)³⁸⁸.

No caso da responsabilidade civil extracontratual do Estado por dilações indevidas na administração da justiça, uma vez justificado o facto ilícito, o requerente beneficia de uma presunção de culpa ou do conceito de anormal funcionamento do serviço de justiça, bastando-lhe alegar e provar o nexo de causalidade entre o facto ilícito e os danos decorrentes desse facto ilícito³⁸⁹.

PARTE III

ACÇÃO DE INDEMNIZAÇÃO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL OU SEM DILAÇÕES INDEVIDAS

1. Tribunal competente

1.1. Competência material

A jurisdição competente para julgar as questões em que haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas públicas, *maxime* Estado, por facto jurisdicional, na modalidade dilações indevidas, seja qual for a jurisdição em que ocorre a violação do direito a uma decisão em prazo razoável, é a jurisdição administrativa. O artigo 4.º/1-g) do ETAF/04 atribui competência aos Tribunais Administrativos para todas as acções de responsabilidade por actos e omissões da função jurisdicional que se prendem com a (má) administração da justiça no seu

³⁸⁶ Vd., por todos, Acórdão do STA, de 17 de Janeiro de 2007, processo n.º 1164/06, devendo atentar-se na doutrina e jurisprudência aí indicadas.

³⁸⁷ ANTUNES VARELA, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 8.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1994, p. 908 e ss..

³⁸⁸ Por todos, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Responsabilidade...*, p. 31.

³⁸⁹ Este pressuposto deve merecer uma maior atenção por parte dos recorrentes, já que boa parte das acções por morosidade na administração da justiça naufragam por não verificação do mesmo. Vd., a título exemplificativo, nota 167.

funcionamento³⁹⁰. Devem considerar-se incluídas na competência dos Tribunais Administrativos, a título de mera concretização, o conhecimento das acções de responsabilidade por danos causados pelos actos de natureza administrativa (do Juiz, do Ministério Público e das autoridades de polícias) relativas ao inquérito, à instrução criminais e ao exercício penal, apesar da impugnação desses actos caber aos tribunais judiciais (cf. art. 4.º/2-c) ETAF/04)³⁹¹.

Antes da entrada em vigor do ETAF vigente, a nossa jurisprudência e doutrina³⁹² administrativistas não eram unânimes em considerar a jurisdição administrativa competente para decidir acções de indemnização com fundamento em responsabilidade civil emergente da violação do dever de prestar justiça em prazo razoável³⁹³. Ao longo dos tempos veio a desenvolver-se uma jurisprudência que divide a responsabilidade por facto jurisdicional em duas: *i)* facto ilícito imputado ao juiz no exercício da função de julgar e *ii)* facto ilícito imputado a um órgão da administração da justiça. Sendo largo o entendimento de que estando em causa a responsabilidade emergente da função de julgar, a competência cabe aos tribunais judiciais. Diferentemente, todos os outros actos e omissões dos juízes, bem como toda a actividade e actuações dos restantes magistrados, órgãos e agentes estaduais que intervenham na administração da justiça, em termos de relações com os particulares ou outros órgão e agentes do Estado, e, portanto estranhos à específica função de julgar, inscrevem-se nos concretos actos e actividades administrativas e, portanto, são da competência dos Tribunais Administrativos³⁹⁴. Assim e para a matéria que nos interessa - a responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão sem dilações indevidas - e de acordo com o direito positivo, tem de considerar-se que quando a causa de pedir na acção se reconduza e assente, na sua essência, no deficiente funcionamento da “máquina judiciária” do Estado, como um todo orgânico e funcional, a jurisdição competente é a administrativa³⁹⁵.

1.1.1. Causa de pedir simples

Face ao disposto no artigo 4.º/1-g) do ETAF/04 e ao que ficou dito, cabe aos Tribunais Administrativos julgar as acções de responsabilidade em matéria de funcionamento da administração da justiça, nomeadamente por violação do direito a uma decisão sem dilações indevidas. Logo que a causa de pedir da acção se reconduza e assente, exclusivamente, na violação do direito fundamental a uma decisão em prazo razoável, dúvida não pode haver de que o foro competente é o foro administrativo. Assim,

³⁹⁰ Neste exacto sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA/RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativo, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - Anotados*, Vol. I, Reimpressão da edição de 2004, Coimbra, Almedina, 2006, p. 60.

³⁹¹ VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2005, p. 123 e 124.

³⁹² Para uma visão das posições doutrinárias adiantadas veja-se, entre outros, RUI MEDEIROS, *Acções de Responsabilidade...*, p. 6 e ss. e NÉLIA DANIEL DIAS, *A responsabilidade...*, p. 638 e ss..

³⁹³ Vd. Acórdão do STA, de 12 de Abril de 1994, processo n.º 32906, que considera a jurisdição administrativa incompetente, já o Acórdão do STA, de 15 de Abril de 1999, processo n.º 43189, considera-a competente.

³⁹⁴ Veja-se, a este propósito, o Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 29 de Novembro de 2006, processo n.º 3/05.

³⁹⁵ Para uma resenha das posições/teses jurisprudenciais assumidas a este respeito, vd. Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 12 de Abril de 1994, processo n.º 266.

não se compreende o facto de (erradamente) abundarem acórdãos³⁹⁶ decididos já à luz do novo contencioso administrativo proferidos na jurisdição comum, quando a causa de pedir assentava simplesmente em violação do direito a uma decisão sem dilações indevidas. Tal erro consubstancia uma incompetência em razão da matéria, devendo ser tratado como excepção dilatória que é.

1.1.2. Causa de pedir complexa

Dúvidas já se levantam quando haja mais do que uma causa de pedir e estas pertençam a diferentes jurisdições, isto é, quando houver uma causa de pedir que assente em violação do direito a uma decisão em prazo razoável, em que a jurisdição competente é a administrativa e outra causa de pedir que se fundamente, por exemplo, em erro judiciário, originado na jurisdição comum cuja jurisdição competente é a judicial/comum³⁹⁷. Nestes casos, de causa de pedir dupla ou múltipla, mas sempre complexa, terá de se perguntar qual jurisdição competente para o julgamento. A resposta parece-nos ser a de que a jurisdição competente é a jurisdição comum, pois a excepção prevista no artigo 4.º/3-a) do ETAF/04 é mais forte que a regra prevista no artigo 4.º/1-g) do mesmo diploma, valendo aqui o princípio da atracção, na medida em que a matéria excepcionada subtraída aos tribunais administrativos transporta consigo a outra causa de pedir para os tribunais comuns. Entende-se que sopesados os valores que fundamentam a regra e os que fundamentam a excepção, estes últimos são mais fortes, portanto, prevalecendo sobre aqueles.

1.2. Competência territorial

Por fim, no que tange à competência, cabe ainda uma nota sobre a competência territorial, pois no caso de se estar perante uma causa de pedir simples ou uma causa de pedir complexa (por exemplo, de morosidade na administração da justiça cumulada com erro judiciário “administrativo”) tem de se entender que as pretensões em matéria de responsabilidade civil extracontratual devem ser deduzidas no tribunal do lugar em que se deu o facto constitutivo da responsabilidade, isto é, no tribunal administrativo da área onde ocorreu o processo que violou esse(s) direito(s), conforme resulta do disposto no artigo 18.º/1 do CPTA³⁹⁸.

2. Meios processuais adequados

2.1. Acção principal

A acção de responsabilidade civil extracontratual por violação do direito a um processo sem dilações indevidas segue o modelo de acção administrativa comum³⁹⁹ [cf.

³⁹⁶ Entre outros, Acórdão do TRP, de 19 de Dezembro de 2007, processo n.º 5728/07.

³⁹⁷ Este problema não se levanta se o erro judiciário tiver ocorrido na jurisdição administrativa, pois aqui sempre seria competente a jurisdição administrativa, por interpretação do artigo 4.º/1 e do 4.º/3-a) do CPTA, *a contrario sensu*.

³⁹⁸ Caso estejamos perante uma causa de pedir complexa que envolva erro judiciário de outra jurisdição que não a administrativa, o tribunal territorialmente competente é o tribunal comum do lugar onde o facto ocorreu, conforme artigo 74.º/2 do CPC.

³⁹⁹ Para outros desenvolvimentos sobre a *Acção Administrativa Comum* vd., entre muitos, VIEIRA DE ANDRADE,

artigo 37.º/2-f) do CPTA], que pode assumir várias formas de processo. Para determinar a forma de processo atende-se ao valor da causa (cf. artigo 31.º/1/2 do CPTA), seguindo os termos do processo ordinário quando o valor da causa exceda o da alçada do TCA, sumário quando o valor da causa não exceda o da alçada⁴⁰⁰ do TCA e seguindo os termos do processo sumaríssimo quando o valor da causa seja inferior à alçada do tribunal administrativo de círculo e a acção se destine ao cumprimento de obrigações pecuniárias (cf. artigo 43.º do CPTA). A tramitação da acção administrativa comum segue os termos do Código de Processo Civil, nas formas de processo ordinário, sumário e sumaríssimo (cf. artigo 42.º/1 do CPTA).

A propósito do meio processual adequado⁴⁰¹, que deve ser um recurso interno eficaz, útil e sobretudo efectivo, o TEDH tem desenvolvido algumas coordenadas que devem ser aqui consideradas. Note-se que começa a ser consensual que o artigo 13.º da CEDH deva ser interpretado com base na ideia de transferir para o juiz nacional o *papel de guardião da garantia do prazo razoável*⁴⁰². O que se pretende evitar é que o novo contencioso administrativo, complementado pelo regime substantivo (RRCEE), se revele ineficaz ou inadequado, obrigando o recorrente a dirigir queixa ao TEDH, por, na prática, os tribunais nacionais ficarem aquém da tutela jurisdicional efectiva praticada por aquela instância europeia⁴⁰³. Deve, a todo o custo, evitar-se esse efeito *boomerang* (o efeito de pretensamente evitar a condenação do Estado por inexistência de recurso interno efectivo, *devolvendo* a causa ao TEDH para, no final, o Estado vir a ser condenado por aquele tribunal, nomeadamente por inexistência de recurso interno efectivo). Esclareça-se que quando não há uma via de recurso interna que permita ao lesado queixar-se da violação do direito a uma decisão num prazo razoável, há também violação do artigo 13.º da CEDH.⁴⁰⁴

Podia pensar-se que falar da existência de um recurso não efectivo era falar de um problema do passado pois, desde 2003, com os processos Paulino Tomás c. Portugal, queixa n.º 58698/00, Gouveia Silva Torrado c. Portugal queixa n.º 65305/01 e Coelho Teixeira c. Portugal, queixa n.º 59200/00, que o Estado Português tinha convencido a Corte de Estrasburgo de que “a acção por responsabilidade civil extracontratual do Estado

A Justiça Administrativa (Lições), 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2005, p. 183 e ss.; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª Edição, Porto, Almedina, 2005, p. 93-130 e PEDRO GONÇALVES, “A acção administrativa comum”, in *Reforma da Justiça Administrativa*, BFDUC, Colecção *Stvdia Iuridica*, Coimbra Editora, 2006, p. 127-167.

⁴⁰⁰ A alçada dos tribunais administrativos de círculo corresponde àquela que se encontra estabelecida para os tribunais de 1.ª instância e a alçada dos tribunais centrais administrativos corresponde àquela que se encontra estabelecida para os tribunais da Relação (cf. artigo 6.º/2/3 do ETAF). A alçada da 1.ª Instância tem o valor de €5.000,00 e a Relação de €30.000,00 (cf. artigo 24.º da LOFTJ/99 e 31.º da LOFTJ/08).

⁴⁰¹ Em Espanha esta matéria é regulada pela Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, *maxime* artigos 292.º a 297.º. E, em Itália, como já se disse, a matéria é regulada pela “Lei Pinto”, vd. *infra*, Parte III, ponto 2.2.

⁴⁰² Expressão conseguida por ISABEL CELESTE FONSECA, “A garantia do prazo razoável: o juiz...”, p. 65.

⁴⁰³ Defendendo que a acção de responsabilidade civil extracontratual contra o Estado para reparação de danos por violação do direito a uma decisão em prazo razoável não é um recurso efectivo está JORGE ALVES, *Morosidade da Justiça...*, p. 120. Como se verá, não partilhamos desta opinião. No nosso entender, o novo contencioso está apto a uma tutela jurisdicional efectiva, desde que, tenha em conta a jurisprudência criativa e integrativa do TEDH, como se vem defendendo.

⁴⁰⁴ Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 25 de Outubro de 2000, caso Kudla c. Polónia e de 07 de Fevereiro de 2006, caso Donnadiou c. França.

adquiriu um grau de certeza jurídica suficiente para poder e dever ser utilizada para os fins do artigo 35.º/1 da Convenção”. A história recente de *condenações* mostra que não é bem assim, pois em 10 de Junho de 2008, o Estado português voltou a ser condenado pelo TEDH por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, isto depois de a causa ter sido submetida aos tribunais nacionais e estes não a terem apreciado de acordo com a jurisprudência daquele órgão jurisdicional.

2.2. A necessidade de um processo principal urgente para reparar os danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas (?)

2.2.1. Colocação do problema

Depois de identificado, de *lege data*, o meio processual adequado para accionar o Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas cumpre perguntar, face à constante jurisprudência do TEDH, se não será de equacionar, de *lege ferenda*, um meio de tutela urgente que permita responder às exigências daquele tribunal.

De acordo com esta jurisprudência os Estados nacionais devem organizar o seu aparelho judiciário de modo a *“dispor de um recurso indemnizatório que responda à exigência de um prazo razoável, é de todo desejável que as regras processuais de um prazo razoável aplicáveis não sejam as mesmas que valem para as acções de indemnização ordinárias”*⁴⁰⁵. A preocupação do TEDH é sem dúvida assegurar uma maior rapidez às acções indemnizatórias de danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. De modo a por cobro a esta preocupação, aquele tribunal vai mais longe, ao ponto de *“conceber que o tribunal que fixa o montante da indemnização reconheça o seu próprio atraso e, por consequência, a fim de não penalizar, posteriormente, o requerente, conceda uma reparação particularmente elevada a fim de colmatar este atraso suplementar”*⁴⁰⁶. E, por último, aquela Corte, em matéria de custas processuais, esclarece que *“em matéria de despesas processuais devem ser diferentes e permitir as partes não suportar encargos excessivos quando a acção for procedente”*⁴⁰⁷. No fundo o que se pretende é que as taxas judiciais não possam ser excessivas de modo a constituir uma limitação irrazoável ao direito de apresentar tal acção indemnizatória, isto é, que tenham um efeito inibitório onerando de forma desproporcionada o lesado. Em suma, de acordo com aquela Corte cabe aos Estados adoptarem uma solução que garanta uma indemnização que cumpra o requisito do prazo razoável.

Diga-se já que as preocupações do TEDH e que se assumem visam sobretudo contribuir para que o ordenamento nacional disponha de um recurso eficaz e útil, que cumpra, portanto, o artigo 13.º da CEDH. Espera-se contribuir, sem prejuízo de outros desenvolvimentos que o tema, necessariamente exige, para que o novo RRCEE, compaginado com a jurisprudência do TEDH e com as considerações aqui expendidas

⁴⁰⁵ Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Apicella c. Itália; 29 de Março de 2006, caso Scordino c. Itália.

⁴⁰⁶ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Apicella c. Itália.

⁴⁰⁷ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Apicella c. Itália.

permita a existência de uma acção de indemnização por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas que não fique aquém do recurso de Estrasburgo. Isto é, que a *nova acção de indemnização por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas* e o recurso de Estrasburgo só na aparência sejam reciprocamente substituíveis.

2.2.2. Posição adoptada

Face à necessidade de assegurar uma maior rapidez e eficácia às acções indemnizatórias de danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas podem (pelo menos) equacionar-se três hipóteses⁴⁰⁸: (i) a criação de um novo processo urgente que responda às necessidades específicas deste tipo de violação, à semelhança do que aconteceu em Itália, com a “*Lei Pinto*”, (ii) considerar o prazo irrazoável ocorrido na própria acção indemnizatória ou (iii) aproveitar um processo urgente disponível no nosso contencioso. Vejamos sinteticamente a viabilidade de cada uma destas hipóteses.

A primeira hipótese escapa ao âmbito deste trabalho, na medida em que se centra numa opção política. Todavia, não descorando os contributos do direito comparado, sobretudo de um dos países mais experienciados nesta matéria, como é Itália, sempre se dirá que na esperança de criar um recurso eficaz, o Estado italiano, por via da “*Lei Pinto*”⁴⁰⁹, desenvolveu normativos que acolhem os critérios de concretização do conceito prazo razoável desenvolvidos pelo TEDH⁴¹⁰ (cf. artigo 2.º/2). Estabeleceu ainda que o pedido fosse apresentado no Tribunal da Relação (*Corte de Appello*)⁴¹¹ (cf. artigo 3.º/1), que o tribunal proferisse uma decisão, susceptível de recurso, no prazo de quatro meses após a apresentação da petição inicial e que a decisão fosse imediatamente exequível (cf. artigo 3.º/6). Apesar da “*Lei Pinto*” não se referir à presunção de dano moral, o Supremo Tribunal Italiano, em sessão plenária, já defendeu a posição assumida pelo TEDH⁴¹².

Relativamente à segunda hipótese - *consideração do prazo irrazoável ocorrido na própria acção indemnizatória*, encontram-se argumentos a favor e contra. A favor militam

⁴⁰⁸ Outra hipótese que aqui não se desenvolve é a consideração de a acção indemnizatória por danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável siga sempre, independentemente do valor, a forma do processo sumário. Tal hipótese revela-se pouco encorajadora, na medida em que a olhar para as decisões do TEDH contra Portugal, se verifica que algumas daquelas condenações ocorreram por morosidade em processos sumários, nomeadamente acções de despejo. Na realidade, o que se pretende é um meio expedito de indemnização que corra o mínimo risco de padecer de morosidade, o que o processo sumário parece não assegurar.

⁴⁰⁹ Para alguns desenvolvimentos sobre esta lei, nomeadamente a génese histórica e política, vide os sítios da internet: (<http://www.delittoecastigo.info/leggepinto/>) e (<http://www.litis.it/commenti/comm08.asp>). Vide também LEO STILO, “`Legge Pinto` e ricorso a Strasburgo: due strumenti solo in apparenza reciprocamente sostituibili”, (*commento al decreto n. 43/2001 Corte d'appello di Brescia*), Il Nuovo Diritto, n. 10, 2001.

⁴¹⁰ Vd. *supra*, Parte II, Capítulo II, ponto 1.2.

⁴¹¹ Acarreta a vantagem de se poder recorrer imediatamente para um tribunal superior.

⁴¹² Sobre a reparação do dano não patrimonial resultante da violação do direito a uma decisão em prazo razoável no ordenamento jurídico italiano, vd. FEDERICO SORRENTINO, “Ragionevole durata del processo e risarcimento del danno non patrimoniale: primi orientamenti”, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Milano, Ano 18, n.º 2, Marzo-Aprile, 2002, p. 395-403 e JORGE DE JESUS FERREIRA ALVES, *Morosidade da Justiça...*, p. 16.

os argumentos de economia e celeridade processual. Militam contra argumentos do foro processual, sobretudo no que toca ao momento da alteração do pedido e da causa de pedir (cf. art. 272.º⁴¹³ e 273.º do CPC⁴¹⁴) e, por outro lado, corre-se o risco de cair numa situação de juiz em causa própria, isto é, o juiz vê-se obrigado a considerar o prazo irrazoável a que o próprio deu causa, que os funcionários judiciais que o auxiliam deram causa ou que resulte de culpa do serviço. Em qualquer das situações, sempre pairaria sobre o julgador uma aura de “falta de isenção” no decidir, à qual pensamos que o julgador não deve estar submetido. Para além disso, parece-nos que esta hipótese deixa de fazer sentido na medida em que o lesado requeira juros de mora a contar da citação do Estado, uma vez estes funcionam, em alguma medida, como indemnização pela demora da acção de indemnização.

Quanto à terceira hipótese - *aproveitamento de um processo urgente disponível no nosso contencioso, maxime administrativo*, diga-se já que esta é a posição adoptada⁴¹⁵. Referimo-nos ao processo urgente de *intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias*⁴¹⁶⁻⁴¹⁷. Este processo para além de permitir uma decisão definitiva mais célere do

⁴¹³ “1. Havendo acordo das partes, o pedido e a causa de pedir podem ser alterados ou ampliados em qualquer altura, em 1ª ou 2ª instância, salvo se a alteração ou ampliação perturbar inconvenientemente a instrução, discussão e julgamento do pleito”.

⁴¹⁴ “1. Na falta de acordo, a causa de pedir só pode ser alterada ou ampliada na réplica, se o processo a admitir, a não ser que a alteração ou ampliação seja consequência de confissão feita pelo réu e aceita pelo autor. 2. O pedido pode também ser alterado ou ampliado na réplica; pode, além disso, o autor, em qualquer altura, reduzir o pedido e pode ampliá-lo até ao encerramento da discussão em 1ª instância se a ampliação for o desenvolvimento ou a consequência do pedido primitivo”.

⁴¹⁵ Invocando a jurisprudência do TEDH, alguns autores entendem que o Estado só cumpre a sua função de julgar em prazo razoável se instituir instrumentos ou mesmo processos urgentes que permitam dar uma resposta adequada a diferentes situações. Justificando-se em certo tipo de casos processo urgentes. ISABEL CELESTE FONSECA, *Dos novos processos urgentes no contencioso administrativo: função e estrutura*, Lisboa, Lex, 2004, p. 56. ANA SOFIA FIRMINO “A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias”, in *Novas e Velhas Andanças do Contencioso Administrativo/Estudos sobre a Reforma do Processo Administrativo*, Coordenação de VASCO PEREIRA DA SILVA, Lisboa, AAFDL, 2005, p. 363.

⁴¹⁶ Este instituto vem a revelar-se um amparo ordinário de direitos fundamentais. Neste sentido, ANABELA F. DA COSTA LEÃO, “A intimação para a protecção de direitos liberdades e garantias”, in *Estudos de direito público*, Coordenação de JOÃO CAUPERS/JORGE BACELAR GOUVEIA, Lisboa, Âncora, 2006, p. 366. O meio processual adequado para a reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável poderia ser o recurso de amparo ou queixa constitucional, no entanto tal instituto não existe no ordenamento jurídico português. Veja-se que também a doutrina portuguesa se divide quanto à sua admissão. Para uma noção das diferentes posições, vd. CARLA AMADO GOMES, “Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias”, in *Direito Público e Vária - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Vol. 5, Coimbra, Almedina, 2003, p. 551 e ss. e da mesma autora “Intimação para a protecção de direitos, liberdade e garantias – contra uma interpretação demasiado conforme à Constituição do artigo 109.º n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos”, *RMP*, Ano 26, n.º 104, Out-Dez, 2005, p. 101 e ss. e ANA SOFIA FIRMINO, “A intimação...”, p. 412.

⁴¹⁷ Em Espanha é comum os particulares dirigirem um recurso de amparo ao Tribunal Constitucional espanhol para a reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, embora o recurso de amparo espanhol tenha apenas efeitos meramente declarativos e não condenatórios. Sobre as vicissitudes do uso do recurso de amparo com aquele fundamento, vd. CRISTINA RIBA TREPAT, *La eficacia Temporal del Proceso: el juicio sin dilaciones indebidas*, Barcelona, Bosch, 1997, p. 231 a 312. No período entre 1981 a 1988, o Tribunal Constitucional espanhol reconheceu a violação do direito a uma decisão em prazo razoável em 39 casos. Neste sentido, GUILLO AMPARO, “La jurisprudence espagnole et le droit à une procès dans un délai raisonnable”, *RTDH*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 43 a 47.

que acção administrativa comum permite responder a outras preocupações do TEDH – i) relativamente existência de custas processuais mais baixas - *na medida em que* (neste processo) *não há lugar a custas processuais*⁴¹⁸ e ii) *evitar que o recorrente tenha de desencadear um processo executivo contra o Estado*⁴¹⁹ – já que o juiz determina (concretamente) o comportamento a que o destinatário é intimado⁴²⁰.

Parece-nos que este instituto permite compatibilizar o princípio da adequação estrutural entre o interesse a defender (reparação dos danos causados por morosidade judicial) e a via judicial (urgente) adequada. Em suma, pretende-se uma decisão de mérito célere que evite ao máximo mais delongas. Depois de um processo primário inundado de dilações injustificadas o princípio da justiça deve garantir ao recorrente um processo de indemnização mais célere, que potencialmente não que padeça dos mesmos vícios do processo primário. Pretende-se evitar o que seria ridículo mas equacionável, que o recorrente tenha de intentar uma segunda acção indemnizatória porque na primeira ocorreram dilações indevidas e assim *ad infinitum*. Prescindindo a justiça do tempo necessário para a ideal ponderação de interesses, deve assegurar uma tutela adequada e atempada pela utilização de um processo urgente. O TEDH parece exigir, no caso da reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, para além de uma justiça sem dilações indevidas (comum a todos os processos), também uma justiça acelerada na medida em que assegure aquele direito fundamental à reparação.

Importa ter presente que o TEDH tem entendido que os Estados devem garantir o direito a uma decisão em prazo razoável por duas vias, preventivamente criando ou desenvolvendo meios que assegurem este direito (evitando a morosidade) e *a posteriori*, por via de um meio indemnizatório que garanta uma reparação razoável sempre que aquele direito se encontre violado por razões imputadas ao Estado. Seria pertinente que, em matéria de indemnização por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, se cumprissem essas duas vertentes mediante a criação de um processo urgente de reparação de danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas. Na falta de um meio urgente que permita responder aos ditames do TEDH somos de crer que se justifica o aproveitamento do processo urgente de intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, forçando o preenchimento dos seus requisitos no sentido da sua admissibilidade. Face à jurisprudência do TEDH e na medida em que a “*intimação visa garantir o exercício do direito em tempo justo*”⁴²¹ será de considerar que o seu uso na reparação da danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável concretiza o aligeiramento processual exigido por aquele tribunal.

Aproximando-nos⁴²² da figura da intimação para a protecção de direitos, liberdades

⁴¹⁸ Cf. art. 4.º/2-b) do Regulamento das Custas Processuais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro.

⁴¹⁹ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Apicella c. Itália.

⁴²⁰ Cf. art. 110.º/4 e 3.º/3 do CPTA. Neste sentido, SOFIA DAVID, *Das intimações: considerações sobre uma (nova) tutela de urgência no Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 133.

⁴²¹ CARLA AMADO GOMES, “Pretexto...”, p. 567.

⁴²² Esta aproximação tem por pressuposto que estamos no âmbito de uma relação jurídica administrativa à luz do artigo 1.º e 4.º do ETAF/04.

e garantias⁴²³ [cf. art. 36.º/1-d) e 109.º a 111.º do CPTA] a partir dos seus requisitos específicos de admissibilidade⁴²⁴: i) necessidade de emissão urgente de uma decisão de fundo do processo que seja indispensável para protecção de um direito, liberdade e garantia; ii) que o pedido se refira à imposição duma conduta positiva ou negativa à Administração ou a particulares e iii) que não seja possível ou suficiente o decretamento provisório de uma providência cautelar no âmbito de uma acção administrativa normal (comum ou especial)⁴²⁵ terá de esclarecer que o preenchimento dos mesmos se fará tendo em conta os mandamentos jurisprudenciais do TEDH. Devem moldar-se aqueles requisitos de modo a aproveitar-se o processo urgente que melhor parece responder às preocupações *infra* referidas. Apesar da intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias não estar pensada *expressis verbis* para responder ao problema da necessidade de um processo urgente indemnizatório por danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável⁴²⁶, somos de crer que os seus pressupostos se podem preencher (considerando os mandamentos do TEDH) justificando-se o seu uso. Vejamos em que medida se podem considerar preenchidos aqueles pressupostos.

Quanto ao requisito - *necessidade de emissão urgente de uma decisão de fundo do processo que seja indispensável*⁴²⁷ *para protecção de um direito, liberdade e garantia*,⁴²⁸ terá de se considerar que este requisito facilmente se encontra preenchido na medida em

⁴²³ Este instituto revela-se uma das possíveis concretizações do *indirizzo* constitucional previsto no artigo 20.º/5 da CRP.

⁴²⁴ Dada a escassez de espaço não se desenvolvem os pressupostos gerais de admissibilidade. Apenas se dirá, no que toca ao prazo, apesar da intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias poder ser utilizada a qualquer momento parece que no caso da acção indemnizatória por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, que siga esta forma de processo urgente, se deve atender ao prazo previsto pelo artigo 5.º do RRCEE e considerar que o particular dispõe de 3 anos para desencadear este processo urgente, contados desde a data do conhecimento do facto ilícito.

⁴²⁵ Entre muitos, Acórdãos do TCAN, de 26 de Junho de 2006 (Medeiros de Carvalho), processo n.º 589/06.0; de 13 de Agosto de 2007 (Medeiros de Carvalho), processo n.º 1600/06.0 e de 12 de Março de 2009, (Medeiros de Carvalho), processo n.º 2236/08.7.

⁴²⁶ Apesar de este processo urgente não estar “pensado” parece que beneficia do fundamento último da intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, na medida em que a instituição de meios e processos céleres e simplificados foi criado para acautelar direitos fundamentais. Neste sentido, SOFIA DAVID, *Das intimações...*, p. 176, referindo às intimações que aqui consideramos «...como forma de obviar a incapacidade do processo “ordinário” de definir em tempo oportuno o direito para estas situações controvertidas – seria sempre a opção que mais se compaginaria com as imposições constitucionais de garantia de efectividade prática dos direitos fundamentais».

⁴²⁷ A indispensabilidade implica que, no caso concreto, o particular tenha de provar que tem uma absoluta necessidade da intimação para assegurar a possibilidade de exercer o direito.

⁴²⁸ Depois de ultrapassada uma primeira fase em que alguma jurisprudência limitou o uso deste instituto aos direitos, liberdade e garantias pessoais, fazendo uma interpretação restrita do preceito, que se vem defendendo que este processo urgente se aplica aos direitos, liberdades e garantias análogos. Por todos, CARLA AMADO GOMES, “Intimação para a protecção...”, p. 97-117 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código...*, p. 357. Outra questão que se levanta ao nível da “qualificação” do direito do recorrente como direito, liberdade e garantia está em saber se os critérios desenvolvidos pela doutrina constitucional nacional são susceptíveis de “importação” adequada para o contencioso administrativo no âmbito do processo de intimação para a protecção de direitos, liberdade e garantias. No sentido da sua não “importação” *tout court*, mas devendo a “qualificação” do direito como direito, liberdade e garantia atentar nas circunstâncias do caso concreto às diferentes dimensões que o direito fundamental pode comportar com base em critérios de fundamentalidade do direito e de determinabilidade do conteúdo está JORGE REIS NOVAIS, “Direito, liberdade ou garantia”: uma noção constitucional imprestável na justiça administrativa? – Anotação ao acórdão do TCAS de 6.6.2007, P. 2539/07», *CJA*, n.º 73, Janeiro-Fevereiro, 2009, p. 44-59.

que o TEDH exige um meio mais célere do que os meios comuns-ordinários. Pretende-se uma decisão célere, definitiva e indispensável para a protecção do direito a uma reparação em prazo razoável em virtude dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável (cf. art. 20.º/4 e 22.º da CRP). Este processo é justificado pela necessidade fáctica de evitar futuras condenações por morosidade na administração da justiça no próprio processo indemnizatório e pela necessidade de direito exigida pelo TEDH de criar um recurso útil e eficaz em cumprimento do artigo 13.º da CEDH. Em suma, trata-se de uma urgência imposta pela jurisprudência de um órgão que o intérprete e aplicador não podem descorar sob pena de futura condenação do Estado.

Quanto ao segundo requisito - *que o pedido se refira à imposição duma conduta positiva ou negativa à Administração ou a particulares*, no caso do processo urgente indemnizatório dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável seria a imposição de uma conduta positiva – pagamento de um valor pecuniário.

No que se refere ao terceiro requisito - *que não seja possível ou suficiente⁴²⁹ o decretamento provisório de uma providência cautelar no âmbito de uma acção administrativa normal (comum ou especial)*, terá de se dizer que a insuficiência da providência se tem por verificada dada a exigência de um processo urgente definitivo por parte do TEDH.

Por último, refira-se que o processo de intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias pode assumir quatro modelos de urgência⁴³⁰ (do mais rápido para o mais lento): i) *modelo ultra rápido* – o processo segue termos informais, que podem resumir-se à realização em 48 horas da audiência oral (cf. art. 111.º/1, 2.ª parte e 111.º/2 do CPTA); ii) *modelo rápido* – a urgência pode justificar que o juiz encurte o prazo concedido ao requerido para apresentar defesa de 7 para 4 dias (cf. art. 111.º/1, 1.ª parte do CPTA); iii) *modelo normal* – o requerido dispõe de 7 dias para responder ao pedido e o juiz de 5 dias para decidir, uma vez consideradas as diligências necessárias (cf. art. 110.º/1/2 do CPTA) e iv) *modelo normal retardado* - é o modelo da acção administrativa especial (cf. art. 78.º e ss. do CPTA), mas com os prazos reduzidos a metade (cf. art. 110.º/3 do CPTA). Atendendo às várias tramitações que este instituto pode assumir e que deve variar de acordo com o caso concreto, parece-nos que dada a complexidade que enfermam, em regra, as acções indemnizatórias e dada a necessidade de um processo urgente, o *modelo normal retardado* poderá permitir a compatibilização do princípio da boa administração da justiça com a celeridade exigida pelo TEDH⁴³¹.

⁴²⁹ Este requisito tem sido denominado pela doutrina maioritária como se tratando de uma situação de subsidiariedade do meio intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias face às providências cautelares. Veja-se também alguma doutrina que considera que não há subsidiariedade nem fungibilidade entre a tutela cautelar e intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias - há sim dois institutos, com funções e estruturas diferentes, que se revelam mais ou menos adequados em função da situação concreta e do tipo de urgência – cautelar ou definitiva – em causa. No primeiro sentido, entre muitos, vd. ANA SOFIA FIRMINO, “A intimação...”, p. 420 e ss., no segundo sentido, ANABELA F. DA COSTA LEÃO, “A intimação...”, p. 402 e ss..

⁴³⁰ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Novo Regime...*, p. 287.

⁴³¹ Aliás, diga-se que a tramitação do modelo normal retardado, que segue a tramitação estabelecida no Capítulo III, do Título III, do CPTA, em termos de instrução, assegura uma apreciação dos factos e do direito que em pouco se diferencia da cognição plena garantida pelos processos ditos “ordinários” ou “comuns”, mas com a vantagem de ser urgente, na medida em que tem os prazos reduzidos a metade, corre em férias, com dispensa de visto prévio e os actos da secretaria são praticados no próprio dia com prevalência sobre

2.3. Tutela cautelar

O meio cautelar não se confunde com a acção principal (vd. *supra* Parte III, ponto 2.1). Os meios de tutela cautelar são caracterizados pela instrumentalidade, sumariedade e provisoriedade e têm como fundamentos específicos o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*⁴³².

Como é sabido o CPTA veio consagrar o *princípio da tutela jurisdicional efectiva*, ou seja, todo o tipo de pretensões podem ser objecto de um processo principal, assim como podem obter-se providências cautelares de conteúdo diversificado, em função das necessidades de cada caso. Assim, ao nível de tutela cautelar, o CPTA introduz uma transformação profunda no contencioso administrativo português⁴³³. Estabelece, por um lado, uma *cláusula aberta* (cf. art. 112.º/1 do CPTA) que permite a adopção das providências do CPC ao mesmo tempo que prevê um elenco exemplificativo de outras providências que podem ser adoptadas (cf. art. 112.º/2 do CPTA). A providência surge como um anúncio e antecipação de outra providência judicial, de modo a que esta possa chegar a tempo⁴³⁴.

Face ao actual contencioso administrativo, o recorrente que tenha sido lesado pela demora na administração da justiça pode lançar mão de providências cautelares adequadas ao caso concreto⁴³⁵. De acordo com o cardápio apresentado no artigo 112.º do CPTA e para a matéria que nos interessa, afiguram-se mais adequadas⁴³⁶ as providências cautelares de *regulação provisória do pagamento de quantias* [cf. arts. 112.º/2-e) e 133.º do CPTA] e de *arbitramento de reparação provisória* (cf. arts. 403.º a 405.º do CPC *ex vi* 112.º/2 do CPTA)⁴³⁷.

Atendendo à ideia de *plenitude* do sistema de tutela cautelar criado pelo legislador do CPTA, na perspectiva de que o sistema criado pelo CPTA revela uma autonomia formal relativamente ao CPC, o juiz administrativo seria levado a preferir e escolher as providências plasmadas no CPTA em detrimento da providência residente no CPC. Se esta ideia era válida para a relação existente entre o sistema cautelar da LPTA⁴³⁸ face ao CPC já

qualquer outro.

⁴³² ISABEL CELESTE FONSECA, *A garantia...*, p. 63.

⁴³³ Por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Novo regime...*, p. 292 e ss..

⁴³⁴ PIERO CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Civil*, Vol. I, Buenos Aires, p. 159.

⁴³⁵ Diga-se que, de acordo com disposto no artigo 13.º da CEDH, só se pode considerar que existe um *recurso efectivo* se a acção de responsabilidade civil for complementada com uma tutela cautelar adequada e efectiva.

⁴³⁶ Assim se dá concretização ao disposto no artigo 112.º/1 do CPTA que permite solicitar a adopção de providências cautelares “...que se mostrem adequadas a assegurar a utilidade da sentença a proferir no processo principal”.

⁴³⁷ Em ambas as providências não há lugar à prestação de garantia, não tendo aplicação o disposto no artigo 120.º/4 do CPTA.

⁴³⁸ Na vigência da LPTA, circunscrevendo-se a justiça cautelar à suspensão da eficácia dos actos, defendia-se, com o fito de alcançar uma tutela adequada, a aplicação das providências cautelares do CPC. Ainda ao abrigo da LPTA e no sentido da aplicação da providência de arbitramento de reparação provisória ao contencioso administrativo, vd. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3.ª Edição, 2000, p. 195. Também na vigência da LPTA insistindo na possibilidade de recurso aos meios cautelares do processo civil, vd. CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do*

não parece fazer sentido no sistema criado pelo CPTA, pois no CPTA, o “*legislador optou pela construção de um espaço aberto, em que as providências cíveis e administrativas concorrem em pé de igualdade*”⁴³⁹ (cf. art. 112.º/2 do CPTA). De acordo com alguma doutrina, “*a existir qualquer tipo de subsidiariedade entre providências do CPC e do contencioso administrativo – e seria sempre restrita às providências especificadas, ela decorre dentro da lógica de um sistema aberto, norteando-se apenas pelo critério da adequação, que tende a corresponder a uma melhor tutela*”⁴⁴⁰.

Face ao que ficou dito e perante a existência de duas providências com um objecto e pressupostos idênticos, como será o caso da providência de arbitramento de reparação provisória (CPC) e da regulação provisória de pagamento de quantias (CPTA), ambas especificadas, caberá ao juiz administrativo e ao requerente adoptarem a mais adequada. Caso o juiz administrativo decida, numa lógica de *subsidiariedade material*⁴⁴¹, optar pela providência de regulação provisória de pagamento de quantias (CPTA) no âmbito de uma acção de reparação de danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, pensamos que não o deverá fazer sem atender à prática doutrinal e jurisprudencial desenvolvidas a propósito da providência de arbitramento de reparação provisória⁴⁴². Isto é justificado, não só pela juventude da providência de regulação provisória de pagamento de quantias, mas sobretudo pelo amadurecimento da providência de arbitramento de reparação provisória, na medida em que esta beneficia de um vasto labor doutrinal e jurisprudencial. Tal solução poderá ser temporária, todavia, por ora, sobretudo em sede de reparação provisória de danos causados pela morosidade da administração tardia da justiça, a única experiência que se pode colher resulta da aplicação da providência de arbitramento de reparação provisória⁴⁴³.

As providências referidas não se destinam a acelerar a obtenção da tutela definitiva, mas sim a remediar o *periculum in mora* de retardamento da indemnização definitiva funcionam como providência antecipatória, que consiste na imposição ao Estado do dever de pagar, a título provisório, uma quantia destinada a afastar a situação de carência do requerente, por conta da alegada dívida para com ele⁴⁴⁴⁻⁴⁴⁵.

A nossa jurisprudência não é estéril em sede de justiça cautelar de reparação de

seu Controlo Jurisdicional, Lisboa, Coimbra Editora, 1999, p. 438 e ss. e bibliografia aí citada.

⁴³⁹ CARLA AMADO GOMES, “O regresso de Ulisses: um olhar sobre a reforma da justiça cautelar administrativa, *CJA*, n.º 39, Maio-Junho, 2003, p. 4.

⁴⁴⁰ CARLA AMADO GOMES, “O regresso de Ulisses...”, p. 4.

⁴⁴¹ Inexistindo uma relação de subsidiariedade formal - a doutrina refere que a única relação de subsidiariedade defensável entre as providências do contencioso civil e do administrativo seria uma subsidiariedade material das providências do CPC face às providências especificadas do CPTA. Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, “O regresso de Ulisses...”, p. 4.

⁴⁴² No mesmo sentido – de uma aproximação da providência de regulação provisória do pagamento de quantias à providência de arbitramento de reparação provisória – com o argumento de se lograr a unidade do sistema jurídico e de garantir a igualdade de tratamento no âmbito da relação jurídico-pública e jurídico-privada, vd. ANA GOUVEIA MARTINS, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo (em especial, nos procedimentos de formação dos contratos)*, Lisboa, Coimbra Editora, 2005, p. 345.

⁴⁴³ O que fica dito ganha corpo com as referências doutrinárias e jurisprudências que serão feitas ao longo deste estudo.

⁴⁴⁴ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário...*, p. 675.

⁴⁴⁵ Estas figuras não se confundem com a denominada “*Indemnização provisória*” constante do artigo 565.º do CC.

danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, veja-se o *leading case*, ainda ao abrigo do anterior contencioso administrativo⁴⁴⁶, decidido em 30 de Outubro de 2003, pelo TCA, no processo n.º 12780⁴⁴⁷, também designado de *faialense*, que decidiu de forma procedente a providência cautelar de *arbitramento de reparação provisória*⁴⁴⁸ (cf. arts. 403.º a 405.º do CPC). Neste caso concreto foi estabelecida uma renda mensal provisória⁴⁴⁹⁻⁴⁵⁰ a favor da vítima do mau funcionamento do serviço de justiça, dando concretização ao direito fundamental a uma decisão judicial em prazo razoável ou sem dilações indevidas, aqui numa dimensão de tutela cautelar antecipatória.

De acordo com o disposto no artigo 403.º/2/4 do CPC, para que seja decretada a providência cautelar de *arbitramento de reparação provisória*, terão de considerar-se cumulativamente verificados os seguintes requisitos: *i)* situação de necessidade em consequência dos danos sofridos⁴⁵¹⁻⁴⁵²; *ii)* esteja indiciada a existência de obrigação de indemnizar a cargo do requerido e *iii)* a pretensão indemnizatória se funde em dano susceptível de pôr seriamente em causa o sustento ou habitação do lesado⁴⁵³.

Já no que concerne à *regulação provisória de pagamento de quantias*⁴⁵⁴ (cf. artigo 133.º/2 CPTA) devem estar verificados os seguintes requisitos: *i)* estar adequadamente comprovada a situação de grave carência económica⁴⁵⁵; *ii)* ser de prever que o prolongamento dessa situação possa acarretar consequências graves e dificilmente reparáveis⁴⁵⁶ e *iii)* seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente⁴⁵⁷.

⁴⁴⁶ Referimo-nos à LPTA.

⁴⁴⁷ Para uma apreciação deste acórdão com a respectiva anotação, ISABEL CELESTE FONSECA, *A garantia do prazo razoável...*, p. 43-67.

⁴⁴⁸ Para mais desenvolvimentos sobre esta figura, vd. JOÃO CURA MARIANO, *A Providência Cautelar de Arbitramento de Reparação Provisória*, Coimbra, Almedina, 2006 e CÉLIA PEREIRA SOUSA, *Arbitramento de Reparação Provisória*, Coimbra, Almedina, 2003.

⁴⁴⁹ Esta renda deve ser fixada segundo um juízo de equidade (cf. artigo 403.º/3 do CPC).

⁴⁵⁰ Esta renda mensal é por conta da indemnização definitiva que poderá ser paga posteriormente (cf. artigo 403.º/1/3 e 405.º do CPC). Trata-se de um mero adiantamento por conta da indemnização que se vier a apurar na acção declarativa.

⁴⁵¹ “A situação de necessidade deve traduzir-se numa efectiva redução dos ganhos do lesado, que afecte seriamente e de forma definitiva a possibilidade de este satisfazer as suas necessidades básicas, bem como daqueles que directamente dependem de si. Neste contexto, o legislador apenas pretendeu tutelar as situações de necessidade económica mais graves e clamorosas em que o lesado se encontra, e que o impossibilitam de seguir a sua vida normal, uma vez que lhe é difícil, em consequência dos danos sofridos, prover à sua subsistência e à dos seus”. Neste sentido, CÉLIA PEREIRA SOUSA, *Arbitramento...*, p. 126 e 127 e Acórdão TCAN, de 25 de Janeiro de 2007, processo n.º 686-A/00-Coimbra.

⁴⁵² Ou que o dano decorrente do mau funcionamento do serviço de justiça acentue e contribua para o agravamento do estado de necessidade económico do lesado.

⁴⁵³ Este dano encontra causa nas dilações indevidas provocadas na administração da justiça.

⁴⁵⁴ O que está em causa nesta providência é a reparação provisória e antecipada do dano causado face a uma situação de carência económica e financeira que, se não for rapidamente debelada, cria fundado receio que o direito às quantias, quando se concretize, já não seja plenamente eficaz.

⁴⁵⁵ Não se trata de uma qualquer carência económica, mas sim “grave” que torne o lesado incapaz de satisfazer algumas das necessidades básicas, como sejam a alimentação, habitação, o vestuário e até mesmo a educação, que possa causar danos irreversíveis e que a procedência da acção de indemnização, por si só, não consiga apagar, reparar ou compensar.

⁴⁵⁶ Ficam afastadas as consequências sem gravidade ou de gravidade reduzida, tal como são excluídas as consequências que, apesar de graves, sejam facilmente reparáveis.

⁴⁵⁷ “O juiz tem o poder e o dever de, em termos sumários, avaliar a probabilidade da procedência da acção

Em resumo, na providência cautelar de *arbitramento de reparação provisória*, no que toca ao requisito *periculum in mora*, o requerente terá de fazer prova sumária⁴⁵⁸ da “*verificação da situação de necessidade em consequência dos danos sofridos (...) ou dos danos que seja susceptível de pôr seriamente em causa o sustento ou habitação do lesado*”. Já na providência de *regulação provisória do pagamento de quantias*, entende-se que o requisito se encontra preenchido, desde que esteja “*adequadamente comprovada a situação de carência económica*”, cumulativamente com o “*facto de ser de prever que o prolongamento dessa situação possa acarretar consequências graves e civilmente reparáveis*”.

No que diz respeito ao pressuposto *fumus boni iuris*, a primeira providência exige “*que esteja indiciada a existência de obrigação de indemnizar a cargo do requerido para que seja decretada*” e a segunda exige que “*seja provável que a pretensão formulada ou a formular nesse processo venha a ser julgada procedente*”. Relativamente a este último requisito – *fumus boni iuris*, o requerente deverá alegar e justificar, ainda que de forma sumária, os pressupostos de facto que geram responsabilidade civil extracontratual do Estado por dilações indevidas na administração da justiça⁴⁵⁹.

Apesar de estarmos em matéria cautelar não se deve esquecer que a metodologia a seguir pelo juiz administrativo deverá ter por base os critérios desenvolvidos pela jurisprudência do TEDH, a saber: *i)* complexidade da causa; *ii)* conduta do requerente; *iii)* conduta das autoridades e *iv)* importância do litígio para o interessado, conforme *supra* Parte II, Capítulo II, ponto 1.2, de modo a apreciar a existência, ainda que de forma sumária, de dilações indevidas, demonstrando, deste modo, o pressuposto facto ilícito⁴⁶⁰.

Por fim importa referir que o procedimento cautelar⁴⁶¹, em traços muito largos, se caracteriza por *i)* requerimento inicial; *ii)* despacho liminar; *iii)* oposição; *iv)* audiência de julgamento e *v)* decisão.

3. Prazo para accionar

principal, ou seja, avaliar a existência do direito invocado pelo particular. Exige-se a prova sumária de que a situação jurídica alegada é provável ou verosímil, deixando para o processo principal a confirmação da probabilidade. Atento o carácter sumário, urgente e provisório da decisão, o juiz não pode ir além da verificação da probabilidade da existência do direito, não sendo exigível a certeza da sua real existência”, assim, Acórdão do TCAN, de 7 de Dezembro de 2004, processo n.º 666/04.2.

⁴⁵⁸ A sumariedade cautelar está envolvida em controvérsia, pelo menos terminologicamente, vd. ISABEL CELESTE FONSECA, *A garantia...*, p. 64 - concluindo a A. que basta “*uma justificação que seja suficiente para criar no juiz a convicção sobre a provável existência do direito acautelado*”.

⁴⁵⁹ ISABEL CELESTE FONSECA, *A garantia...*, p. 60.

⁴⁶⁰ Esclareça-se que esta não foi a metodologia seguida no acórdão faialense que, para o caso concreto, desenvolveu o seguinte método silogístico: 70 anos = 1 vida, 17 anos = ¼ de vida, logo ¼ de vida à espera de uma decisão é manifestamente irrazoável. Discorda-se da metodologia seguida pelo acórdão em crise por não aspirar a uma técnica capaz de ser mobilizada com racionalidade e utilidade suficiente que inspire o seu seguimento.

⁴⁶¹ É comum fazer-se a distinção entre *providência cautelar*, enquanto medida concreta adequada a afastar a situação de perigo real e o *procedimento cautelar* enquanto processo previsto para que se apure a justificação dessa medida.

Em matéria de determinação do prazo para exercer o direito à indemnização por responsabilidade civil extracontratual do Estado, das demais pessoas colectivas públicas e dos titulares dos respectivos órgãos, funcionários e agentes dispõe o artigo 5.º do RRCEE que o direito deve ser exercido nos termos do artigo 498.º do Código Civil, sendo-lhe aplicável o disposto no mesmo Código em matéria de suspensão e interrupção da prescrição⁴⁶². Este diploma prescreve um prazo de prescrição de três anos, a contar da data em que o lesado teve conhecimento do direito que lhe compete exercer⁴⁶³, mesmo que não tenha conhecimento da pessoa do responsável e da extensão integral dos danos (cf. artigo 498.º/1, 1.ª parte do CC), sem prejuízo da prescrição ordinária, se tiver decorrido o respectivo prazo (vinte anos) a contar do facto danoso (cf. artigo 498.º/1, 2.ª parte do CC). *“O prazo da prescrição ordinária só opera se o lesado não tiver conhecimento do dano; se, no decurso desse prazo, sobrevier o conhecimento inicia-se, a partir desse momento, a prescrição trienal”*⁴⁶⁴.

Este prazo impõe-se ao disposto no artigo 41.º/1 do CPTA, de acordo com o qual, sem prejuízo do disposto na lei substantiva, a acção administrativa comum pode ser proposta a todo o tempo. Assim, o particular pode decair na sua pretensão pelo disposto na lei substantiva, isto é, por efeito da *prescrição* do respectivo direito (substantivo) de indemnização, que, segundo o artigo 498.º do Código Civil, acontece no prazo de 3 anos a contar do conhecimento pelo lesado desse seu direito⁴⁶⁵.

Pergunta-se, então, a partir de que data começa a correr o prazo referido. Para responder terá de se ser consequente com o que se defendeu *supra* Parte II, Capítulo II, ponto 1.3.3, em sede de determinação do prazo a computar. Entendemos que o prazo a computar deve ser visto numa dupla perspectiva: de uma *perspectiva global*, que toma em consideração a duração da totalidade do processo e de uma *perspectiva pontual*, que contempla especificamente os tempos mortos ou de paralisação do procedimento e que, só por si, também pode conduzir à conclusão da existência de violações do direito.

3.1. De acordo com a perspectiva global

Assim, aplicando o ensinamento do artigo 498.º/1 do C.C., sempre que se adopte uma perspectiva global de cômputo do prazo, este deve contar-se a partir da data do trânsito em julgado da respectiva sentença⁴⁶⁶.

3.2. De acordo com a perspectiva pontual

Se se adoptou uma perspectiva pontual, deve contar-se o prazo a partir da data em

⁴⁶² Cf. arts. 318.º a 327.º do CC.

⁴⁶³ Escusado será dizer que este prazo se inicia não com o conhecimento jurídico, pelo lesado, do respectivo direito, antes supondo, apenas, que o lesado conheça os factos constitutivos desse direito, isto é, saiba que o acto foi praticado ou omitido por alguém – saiba ou não do seu carácter ilícito – e que dessa prática ou omissão resultaram danos para si.

⁴⁶⁴ ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Direito das Obrigações*, Lisboa, AAFDL, 1980, 2.ª Edição, p. 431.

⁴⁶⁵ Considerando este prazo demasiado curto e que deveria, porventura ser alargado, vd. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2005, p. 199.

⁴⁶⁶ Acórdão do TRL, de 23 de Janeiro de 2007, processo n.º 7348/2006-1.

que se verificou o tempo morto ou a paralisação lesiva do procedimento, mesmo que o processo não esteja findo⁴⁶⁷. Não se exige um conhecimento jurídico respeitante aos requisitos da responsabilidade civil, mas apenas um conhecimento empírico que permita ao lesado formular um juízo subjectivo quanto à possibilidade de obter uma indemnização⁴⁶⁸. Mais, *“não é necessário que se trate de um facto instantâneo, nada obstando a que a prescrição se desencadeie relativamente a um facto lesivo susceptível de se prolongar no tempo, como sucede quando o dano tenha sido produzido pela omissão do cumprimento de um dever, caso em que o prazo prescricional começa a correr logo que o interessado toma consciência do carácter lesivo da omissão”*⁴⁶⁹. Em suma, na perspectiva pontual, o prazo de três anos, para efeitos de prescrição, deve contar-se a partir da data em que lesado, conhecendo a verificação dos pressupostos que condicionam a responsabilidade, soube ter direito à indemnização pelos danos que sofreu⁴⁷⁰.

Dada a aparente⁴⁷¹ aridez da nossa jurisprudência relativa a esta solução - contagem do prazo a partir da verificação dos tempos mortos ou paralisação do processo, sem que o processo esteja findo - importa tecer mais algumas linhas. Apesar dos custos processuais que esta solução possa acarretar, como sejam os de no processo haver várias paralisações processuais relevantes, que se consubstanciem em dilações indevidas e que, consequentemente, possam importar várias acções indemnizatórias⁴⁷², a verdade é que só esta perspectiva permite assegurar uma verdadeira tutela jurisdicional efectiva. Vejamos em que medida.

Com esta perspectiva está aberta a via à tutela principal e cautelar, o que permite que o Direito possa dar resposta a situações de urgência e de grave carência económica, arbitrando-se provisoriamente uma quantia que permita ao requerente viver de forma minimamente condigna. Lembremo-nos daqueles casos que demoram décadas e em que o requerente se encontra numa situação de necessidade ou em situação de grave carência económica, tendo este que esperar pelo fim da acção principal morosa para intentar uma acção de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, caso não morra entretanto.

Se não se adoptasse esta perspectiva e mesmo que não lhe estivesse vedado o acesso à tutela cautelar,⁴⁷³ a verdade é que tendo por fito a instrumentalidade das

⁴⁶⁷ Esta doutrina tem sido seguida pelo TEDH em vários processos contra Portugal, entre outros, Guincho e Baraona (já citados). Estes processos estavam parados na 1.ª instância há alguns meses e muito longe da decisão final.

⁴⁶⁸ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime...*, p. 96 e Acórdão do STA, de 21 de Janeiro de 2003, processo n.º 1233/02.

⁴⁶⁹ CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime...*, p. 96 e Acórdão do STA, de 27 de Abril de 2006, processo n.º 304/05.

⁴⁷⁰ Entre outros, Acórdão do STA, de 7 de Março de 2006, processo n.º 889/05.

⁴⁷¹ Aparente, pois foi exactamente esta a perspectiva que foi adoptada no já referido processo conhecido por *faialense*.

⁴⁷² Aliás esta é uma regra geral, na medida em que o demandante não está impedido de propor nova acção por um qualquer outro dano de que não tenha conhecimento no momento em que deduziu um primeiro pedido indemnizatório, desde que tenha em conta o prazo imposto pelo artigo 498.º do CC.

⁴⁷³ Abre-se aqui a hipótese de admitir a tutela cautelar, apesar de estar vedado o acesso ao processo indemnizatório antes do fim do processo principal. Dadas as dúvidas que esta matéria suscita, pensamos ser vantajoso fazê-lo para que se perceba a incongruência do uso único da *perspectiva global*.

providências cautelares (*supra* Parte III, ponto 2.3), que caducam se o requerente não fizer uso delas, no prazo de 3 meses a contar do trânsito em julgado da decisão (cf. artigo 123.º/2 do CPTA), caso o requerente tivesse procedência na mesma, veria a sua tutela esvair-se logo que se esgotasse o prazo de meses após o trânsito em julgado da decisão. Ora, não se pode admitir a perda da tutela conseguida por razões que lhe são alheias, pois, mesmo que intentasse a competente acção de indemnização por dilações indevidas, essa seria indeferida por a acção primária não ter transitado em julgado. Trata-se de uma solução que bule de forma grosseira com o princípio de Estado de Direito Democrático e que revelaria um sistema processual bastante anacrónico que não se compadece com o nosso actual contencioso administrativo, onde as providências cautelares caducam por razões de mérito, de inércia ou falta de diligência do requerente e em que o processo é animado pelo princípio da tutela jurisdicional efectiva (cf. artigo 2.º do CPTA).

Como já se disse, trata-se de uma aparente novidade⁴⁷⁴ para a jurisprudência portuguesa, pois, salvo algum engano, foi exactamente esta a perspectiva usada no caso *faialense*. Como, aliás, se pode ver da factualidade assumida pelo juiz cautelar da primeira instância: “o processo encontra-se pendente há cerca de 17 anos, (...) tendo a decisão proferida em 1.ª instância, em 16/10/2000 e confirmada pela Relação, (...) sem contudo ter transitado em julgado, visto se encontrar pendente recurso no STJ, cujos termos correm pela 3.ª Secção, sob o n.º 2723/03”⁴⁷⁵. Este processo veio a ser decidido pelo juiz cautelar da 2.ª instância, em 30 de Outubro de 2003, e, de acordo com os serviços do STJ, o processo primário (crime) apenas veio a ser decidido por este tribunal superior no ano seguinte (2004). Em suma, a providência cautelar de arbitramento de reparação provisória veio a ser decidida e, salvo erro, transitada em julgado, sem que o processo principal estivesse findo, logo que se encontrou verificada uma dilação indevida (*facto ilícito*) num processo não findo.

Defendemos que a *perspectiva pontual* deve ter aplicação residual, valerá para situações de dilações indevidas de tal modo injustificadas, permitam-nos a expressão, que até um cego vê. Nestes casos, não faz sentido que o cidadão tenha que aguardar o termo do processo (5, 10, 20, 30 anos⁴⁷⁶) para se queixar da violação do direito⁴⁷⁷. “*Rejeita-se a tese de que uma demora do processo, mesmo de vários meses ou anos, nomeadamente por falta de juiz no Tribunal ou por acumulação de serviço, pode vir a acabar em prazo razoável, se por ventura for acelerado o seu andamento*”⁴⁷⁸. Pois uma tal tese nega o direito de qualquer cidadão ver a justiça realizada em cada momento do processo e em tempo útil. Uma tal tese apenas procederia se se respondesse afirmativamente à pergunta: poderá um processo que se prolonga, por exemplo, durante 24 anos⁴⁷⁹ ser acelerado de modo a ser decidido em prazo razoável?

⁴⁷⁴ Descontando as inúmeras decisões do TEDH em que tal perspectiva é mobilizada.

⁴⁷⁵ ISABEL CELESTE FONSECA, *A garantia...*, p. 47.

⁴⁷⁶ Vejam-se os pormenores dos seguintes processos de longa duração: Caso Aveiro Connection, tratado por BOAVENTURA SOUSA SANTOS, *et alii*, *Os Tribunais...*, p. 478-482 e Caso Setúbal Connection, Caso FP-25 de Abril, Caso M. Pedra analisados por CONCEIÇÃO GOMES, *O tempo dos Tribunais...*, p. 31 e ss..

⁴⁷⁷ Neste sentido, mas referindo-se ao recurso para TEDH, embora as razões sejam exactamente as mesmas, JOAQUIM PIRES DE LIMA, *Considerações...*, p. 685. Este raciocínio deve ter aplicação quando se trate de um recurso para o tribunal nacional, até porque, como já se disse, a CEDH, através do disposto no artigo 13.º, pretende que juiz nacional seja o guardião do direito a uma decisão em prazo razoável.

⁴⁷⁸ JOAQUIM PIRES DE LIMA, *Considerações...*, p. 686.

⁴⁷⁹ Foi este o tempo que demorou a decidir o caso *faialense*.

4. O cumprimento efectivo das sentenças

Em sede de cumprimento das decisões condenatórias do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas, o TEDH vem decidindo constantemente que os Estados devem cumprir espontaneamente a decisão judicial declarativa – *“não se pode pedir ao requerente que tenha que executar o Estado”*⁴⁸⁰ – não equacionado, aquele tribunal, que os Estados insistam na morosidade, exigindo que o recorrente tenha de usar os meios executivos à disposição no ordenamento interno para efectivar o direito à reparação dos danos causados pelas dilações injustificadas.

Mais, a Corte de Estrasburgo tem condenado num valor adicional os Estados que não cumprem as sentenças no prazo por si ditado, isto é, a condenação inclui um valor a título de danos não patrimoniais, pelo atraso no pagamento⁴⁸¹. *«Trata-se de um valor a acrescentar por conta de eventuais “frustrações” que podem ter sido causadas pelo atraso no pagamento devido pelo Estado»*.

De acordo com a jurisprudência reiterada do TEDH, o Estado português deve cumprir as sentenças deste tribunal num prazo de três meses após o transito em julgado⁴⁸².

Face ao exposto e tendo em consideração a doutrina da uniformização das decisões dos tribunais internos de acordo com a doutrina do TEDH será de todo conveniente que os tribunais nacionais adoptem esta solução em sede de condenação. Prazo este que é bem mais dilatado que o prazo de 30 dias que o contencioso administrativo dispõe para o cumprimento das sentenças de pagamento de coisa certa. Para o cumprimento destas decisões e face ao contencioso disponível não será de descorar o uso de uma sanção pecuniária compulsória (cf. art. 3.º/2, 44.º e 169.º do CPTA). Devendo essa sanção, caso não haja cumprimento espontâneo, começar a operar no máximo, logo que decorrido o prazo de três meses para cumprimento da decisão, *rectius* pagamento da indemnização devida⁴⁸³.

CONCLUSÕES

- A.** A responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas emerge da conjugação de dois direitos fundamentais previstos na Constituição, são eles, o direito fundamental a uma decisão em prazo razoável e o direito fundamental à reparação dos danos causados pelo Estado por violação daquele direito.

⁴⁸⁰ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Apicella c. Itália.

⁴⁸¹ Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso Cocchiarella c. Itália.

⁴⁸² Entre muitos, Acórdãos do TEDH, de 21 de Março de 2002, caso Regos Chaves c. Portugal; de 31 de Julho de 2003, caso sociedade Agrícola do Peral e Outros c. Portugal; de 29 de Abril de 2004, caso Garcia da Silva c. Portugal e de 17 de Janeiro de 2006, caso Monteiro da Cruz c. Portugal.

⁴⁸³ Sobre a indemnização em dinheiro acrescerão os juros de mora, contados desde a citação.

- B. O direito fundamental a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas encontra consagração no plano constitucional, *supra* legal e legal. Trata-se de um direito fundamental que se aplica a todos os ramos do direito e que assume autonomia relativamente ao direito à tutela jurisdicional efectiva. A sua violação pode acarretar várias consequências de cariz endoprocessual (em regra só para o processo penal), como sejam: a nulidade do processado; a atenuação da pena, a não execução da pena; o indulto; ou a comutação da pena e consequências de cariz extraprocessual (para todos os ramos processuais), como seja, a reparação dos danos.
- C. Ultrapassado o período da irresponsabilidade absoluta do Estado, hoje o Estado português, de *iure condito*, pode ser responsabilizado pela função administrativa, legislativa e judicial, nomeadamente pelos danos ilicitamente causados pela demora irrazoável na administração da justiça.
- D. Este tipo de responsabilidade – por violação do direito a uma decisão em prazo razoável – é reconhecida, tendencialmente, em vários países. Assim é, em Espanha, Itália, França, Alemanha e Brasil.
- E. O direito fundamental à reparação dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável encontra, no nosso ordenamento jurídico, fundamento no artigo 22.º da Constituição e cuja concretização ordinária se desventura no artigo 12.º do RRCCE. O estatuto dogmático do artigo 22.º da CRP não é de todo consensual, considerando a doutrina maioritária que está em causa um direito fundamental de ser indemnizado por danos causados por actos ou omissões do poder público, e considerando outra parte da doutrina que está em causa uma garantia institucional ou de instituto.
- F. A obrigação de indemnizar do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas obedece hoje, por via do RRCEE, ao princípio da reconstituição natural, aproximando o seu regime da legislação civilística, na medida em que esta tem aplicação subsidiária.
- G. O RRCEE vem também introduzir o instituto da culpa do lesado (cf. art. 4.º), que obriga à consideração da conduta do lesado na determinação do requisito facto ilícito e na determinação do *quantum* indemnizatório. A relevância da conduta do lesado varia consoante estejamos em sede de processo penal, em que o lesado deve desencadear o meio processual adequado para evitar a morosidade, isto é, o incidente de aceleração processual (cf. art. 108.º, 109.º e 110.º do CPP) e os restantes ramos processuais, em que a culpa do lesado apenas releva se casuisticamente se verificar um meio adequado à eliminação do acto jurídico lesivo.
- H. A obrigação de indemnizar do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas apenas se consuma, uma vez verificados os requisitos: facto ilícito, culpa, dano e nexo causal. Se na determinação do requisito nexo causal não verificam especificidades, já nos restantes requisitos terão de se ter em conta algumas particularidades reivindicadas por este tipo de responsabilidade.
- I. A verificação de requisito facto ilícito identifica-se com a concretização do conceito de prazo irrazoável ou dilação indevida. A determinação deste pressuposto deve ser aferida à luz da metódica desenvolvida pela jurisprudência do TEDH, isto é, pela consideração das pautas interpretativas: conduta do Estado

- (em sentido amplo), conduta do requerente, complexidade da causa e importância do litígio.
- J. A dilação indevida ou a violação do prazo razoável distingue-se do mero ou leve incumprimento dos prazos processuais. A violação leve dos prazos processuais revela um indício de dilação indevida, sendo condição necessária mas não suficiente para a verificação do requisito ilicitude. Deve afirmar-se que a violação de um prazo processual ou a existência de um tempo morto processual não é suficiente para que se considere violado o direito a uma decisão em prazo razoável previsto no artigo 6.º/1 da CEDH e 20.º/4 da CRP.
 - K. Na determinação do cômputo do prazo devem ter-se em conta duas perspectivas, a *perspectiva global* - que toma em consideração a duração da totalidade do processo e a *perspectiva pontual* - que contempla a paralisação do processo ou a existência de tempos mortos sem que o processo avance para o passo seguinte.
 - L. A verificação do requisito culpa encontra-se facilitada no RRCEE por via da existência de uma presunção de culpa dos actos jurídicos ilícitos e pela consideração do conceito *anormal funcionamento dos serviços* de justiça, verificando-se, deste modo, uma objectivação da responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas.
 - M. As especificidades do requisito dano revelam-se somente nos danos não patrimoniais. As especificidades revelam-se, quer por imposição da jurisprudência do TEDH, quer por a responsabilidade do Estado e demais entes públicos ter um fundamento diferente da responsabilidade civil entre privados.
 - N. A análise da jurisprudência do TEDH leva-nos a defender que deve considerar-se existir uma presunção judicial de dano não patrimonial (*general damage*) sempre que o Estado viola o direito a uma decisão em prazo razoável. Do que se trata é de uma presunção judicial e não de um facto notório. Esta presunção judicial abrange apenas um dano geral ou comum e não os danos não patrimoniais especiais ou específicos e visa a facilitação da prova, podendo ser afastada por contraprova.
 - O. Esta presunção judicial de dano não patrimonial deve sobrepor-se à doutrina do artigo 496.º/1 do CC, isto é, a norma deste artigo deve ser interpretada no sentido de o dano comum ou geral ser considerado suficientemente grave de modo a merecer reparação para o juiz nacional. O juiz, se o entender, pode e deve afastar esta presunção judicial, devendo fundamentar a decisão na razão directa do seu afastamento.
 - P. Em sede de fixação do *quantum* indemnizatório dos danos patrimoniais deve ter-se em conta os critérios legais do artigo 494.º do CC, mas estes critérios devem ser recebidos, no âmbito da responsabilidade civil dos entes públicos, de forma crítica e a título de recepção material. Do ponto de vista teórico, tendo presente que o fundamento desta responsabilidade é a reparação e não a punição, dificilmente se pode aceitar a mobilização do critério *grau de culpa do lesante*. Por outro lado, o critério *condição económica do lesado e do lesante*, para além de ter perdido valia no direito civil no que toca ao lesado, relativamente ao lesante ficaria sujeito à discricionariedade de se considerar o Estado com boa ou má condição económica. Por fim, o critério *outras circunstâncias do caso* deve ser privilegiado, sobretudo na consideração do factor culpa do lesado.
 - Q. Da análise da jurisprudência do TEDH, nomeadamente da aplicada ao Estado italiano, em cerca de uma dezena de arestos, em condenação para reparação de danos não patrimoniais causados por violação do direito a uma decisão em prazo

razoável deve aprender-se a “lição” que os tribunais nacionais devem uniformizar a sua jurisprudência com a do TEDH, em casos similares, nomeadamente quanto aos valores atribuídos pela Corte de Estrasburgo a título de danos não patrimoniais por violação do direito a uma decisão em prazo razoável.

- R. Na determinação da competência judicial material, em sede responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável deve distinguir-se entre causa de pedir simples e complexa. Na causa de pedir simples a competência cabe à jurisdição administrativa. Na causa de pedir múltipla ou complexa deve atender-se ao “peso” da segunda ou mais causas de pedir, variando a competência administrativa ou judicial consoante o maior “peso” das causas de pedir invocadas. No caso de cúmulo de morosidade e erro judiciário “civil” somos de entender que a competência deverá ser atribuída à jurisdição civil por o “peso” da excepção consagrada no artigo 4.º/3-a) ser maior que o da regra do artigo 4.º/1-g), ambos do CPTA.
- S. Se, *de iure condito*, se torna evidente que o tipo de acção a desencadear é a acção administrativa comum, complementada com a tutela cautelar adequada (*maxime* regulação do pagamento de quantias ou arbitramento de reparação provisória), já de *iure condendo*, se defende a adopção do processo urgente intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias, como o meio adequado para a reparação de danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável. Este processo urgente vem dar resposta à jurisprudência do TEDH que reivindica, por um lado, um meio mais célere do que as acções comuns ordinária de reparação e, por outro, um processo com taxas de justiça mais baixas que os processos comuns.
- T. Na determinação do momento a partir do qual começa o prazo para accionar (*dies a quo*) deve ser-se congruente com a perspectiva adoptada da determinação da dilação indevida. Se tiver adoptado uma *perspectiva global* o prazo deve ser contado a partir do trânsito em julgado. Se tiver adoptado uma *perspectiva pontual* o prazo deve ser contado a partir da data do conhecimento do tempo morto ou da paralisação indevida do processo.
- U. Por fim, da análise da jurisprudência do TEDH, o cumprimento das sentenças reparatórias dos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável deve ser espontânea. Todavia, não será de olvidar o uso da sanção pecuniária compulsória para melhor assegurar o cumprimento efectivo destas sentenças.

LISTA DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOGRÁFICA

LISTA DE JURISPRUDÊNCIA NACIONAL

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Acórdão do TC n.º 14/91, de 23 de Janeiro de 1991, (Alves Correia) processo n.º 380/89.
Acórdão do TC n.º 444/91, de 20 de Novembro de 1991, (Alves Correia) processo n.º 184/90.
Acórdão do TC n.º 327/92, de 8 de Outubro 1992, (Ribeiro Mendes) processo n.º 211/91.
Acórdão do TC n.º 223/95, de 26 de Abril de 1995, (Messias Bento) processo n.º 712/93.
Acórdão do TC n.º 248/02, de 4 de Junho de 2002, (Bravo Serra) processo n.º 89/2002.
Acórdão do TC n.º 306/2003, de 25 de Junho de 2003, (Mário Torres) processo n.º 382/03.

ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão do STA, de 7 de Março de 1989, (António Samagaio) processo n.º 26524, AD, n.ºs 344-345, p. 1035 e ss..
Acórdão do STA, de 17 de Fevereiro de 1994, (Miller Simões) processo n.º 33167, AP-DR, de 20 de Dezembro de 1996, p. 1315.
Acórdão do STA, de 12 de Abril de 1994, (Cruz Rodrigues) processo n.º 32906.
Acórdão do STA, de 16 de Maio de 1996, (Victor Gomes) processo n.º 36075.
Acórdão do STA, de 6 de Maio de 1998, (Ribeiro da Cunha) processo n.º 36076, BMJ, n.º 477, p. 536.
Acórdão do STA, de 15 de Outubro de 1998, (Correia Martins) processo n.º 36811.
Acórdão do STA, de 15 de Abril de 1999, (Alves Barata) processo n.º 043189, AP-DR de 30-07-2002, p. 2353 e ss..
Acórdão do STA, de 17 de Junho de 1999, (Correia de Lima) processo n.º 44687, AP-DR de 30-7-2002, p. 4038.
Acórdão do STA, de 24 de Novembro de 1999, (Mário Torres) processo n.º 045248.
Acórdão do STA, de 7 de Dezembro de 1999, (Mário Torres) processo n.º 44836.
Acórdão do STA, de 10 de Fevereiro de 2000, (Vitor Gomes) processo n.º 45101.
Acórdão do STA, de 1 de Fevereiro de 2001, (Nuno Salgado) processo n.º 46805, AD n.º 482, p. 151.
Acórdão do STA, de 3 de Dezembro de 2002, (São Pedro) processo n.º 516/02.
Acórdão do STA, de 21 de Janeiro de 2003, (António Madureira) processo n.º 1233/02.
Acórdão do STA, de 14 de Outubro de 2004, (Rui Botelho) processo n.º 813/04.
Acórdão do STA, de 17 de Março de 2005, (Adérito Santos) processo n.º 230/03.
Acórdão do STA, de 9 de Junho de 2005, (Freitas Carvalho) Processo n.º 679/04.
Acórdão do STA, de 27 de Setembro de 2005, (Pires Esteves) processo n.º 353/03.
Acórdão do STA, de 27 de Abril de 2006, (Freitas Carvalho) processo n.º 304/05.
Acórdão do STA, de 7 de Março de 2006, (Jorge de Sousa) processo n.º 889/05.
Acórdão do STA, de 21 de Setembro de 2006, (Santos Botelho) processo n.º 791/06.
Acórdão do STA, de 17 de Janeiro de 2007, (Jorge de Sousa) processo n.º 1164/06.
Acórdão do STA, de 28 de Novembro de 2007, (Políbio Henriques) processo n.º 308/07.
Acórdão do STA, de 5 de Dezembro de 2007, (Freitas de Carvalho) processo n.º 655/07.
Acórdão do STA, de 21 de Fevereiro de 2008, (Rui Botelho) processo n.º 1001/07.
Acórdão do STA, de 26 de Março de 2009, (Pais Borges) processo n.º 227/08.

ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Acórdão do STJ, de 12 de Novembro de 1991, (Rui Brito) processo n.º 81133.
Acórdão do STJ, de 17 de Junho de 2003, (Moreira Camilo) processo n.º 2A4032.
Acórdão do STJ, de 27 de Novembro de 2003, (Quirino Soares) processo n.º 3B3692.
Acórdão do STJ, de 1 de Junho de 2004, (Lopes Pinto) processo n.º 4A1771
Acórdão do STJ, de 9 de Junho de 2005, (Araújo Barros) processo n.º 5B1616.
Acórdão do STJ, de 11 de Janeiro de 2007, (João Bernardo) processo n.º 6B4433.
Acórdão do STJ, de 8 de Março de 2007, (Salvado da Costa) processo n.º 7B566.
Acórdão do STJ, de 15 de Abril de 2009, (Raul Borges) processo n.º 8P3704.

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONFLITOS

Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 12 de Maio 1994, (Dimas Lacerda) processo n.º 266.
Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 29 de Novembro de 2006, (Freitas de Carvalho) processo n.º 3/05.
Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 28 de Novembro de 2007, (Políbio Henriques) processo n.º 6/07.

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE

Acórdão do TCAN, de 7 de Dezembro de 2004, (Rodrigues Ribeiro) processo n.º 666/04.2.
Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, (Medeiros de Carvalho) processo n.º 5/04.2.
Acórdão do TCAN, de 30 de Março de 2006, (Isabel Soeiro) processo n.º 10/04.9BEPRT, não publicado.
Acórdão do TCAN, de 26 de Junho de 2006, (Medeiros de Carvalho) processo n.º 589/06.0.
Acórdão do TCAN, de 18 de Janeiro de 2007, (Aragão Seia) processo n.º 348/04.5.
Acórdão do TCAN, de 25 de Janeiro de 2007, (Aragão Seia) processo n.º 686-A/00-Coimbra.
Acórdão do TCAN, de 4 de Janeiro de 2007, (Araújo Veloso) processo n.º 1513/06.6.
Acórdão do TCAN, de 8 de Março de 2007, (Ana Paula Portela) processo n.º 00470/04.8.
Acórdão do TCAN, de 13 de Agosto de 2007 (Medeiros de Carvalho), processo n.º 1600/06.0.
Acórdão do TCAN, de 25 de Janeiro de 2007, (Aragão Seia) processo n.º 00686-A/00-Coimbra.
Acórdão do TCAN, de 12 de Março de 2009, (Medeiros de Carvalho), processo n.º 2236/08.7.

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL

Acórdão do TCAS, de 30 de Outubro de 2003, (Cristina Santos) processo n.º 12780/03.
Acórdão do TCAS, de 11 de Outubro de 2007, (Rogério Martins) processo n.º 2815/07.
Acórdão do TCAS, de 30 de Abril de 2008, (Magda Geraldès) processo n.º 1299/05.
Acórdão do TCAS, de 30 de Abril de 2008, (José Correia) processo n.º 1297/05.

ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE LISBOA

Acórdão do TRL, de 14 de Maio de 1998, (Noronha Nascimento) processo n.º 1983, CJ, Ano XXIII, Tomo III, 1998, p. 101-105.

Acórdão do TRL, de 26 de Abril de 2001, (Fernanda Isabel Pereira) processo n.º 86096.
Acórdão do TRL, de 23 de Janeiro de 2007, (Carlos Moreira) processo n.º 7348/2006-1.
Acórdão do TRL, de 12 de Julho de 2007, (Dina Monteiro) processo n.º 5170/2007-7.
Acórdão do TRL, de 21 de Setembro de 2006, (António Valente) processo n.º 4621/2006-8.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DO PORTO

Acórdão do TRP, de 19 de Dezembro de 2007, (Pinto de Almeida) Processo n.º 0735728.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA REALÇÃO DE ÉVORA

Acórdão do TRE, de 22 de Janeiro de 2004, (Almeida Simões) processo n.º 240703-2.

DECISÕES DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CIRCULO DE COIMBRA

Sentença do Tribunal Administrativo de Circulo de Coimbra, de 14 de Julho de 1999.

DECISÕES DA PRIMEIRA VARA CIVEL DE LISBOA

Sentença da primeira Vara Cível de Lisboa, 1.ª Secção, 5 de Outubro de 2007.

LISTA DE JURISPRUDÊNCIA DO TJCE

Acórdão do TJCE, de 17 de Dezembro de 1998, caso **Baustahlgewebe GmbH c. Comissão das Comunidades Europeias**.

LISTA DE JURISPRUDÊNCIA DO TEDH E RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE MINISTROS

Acórdão do TEDH, de 1960, caso **Lawless**.
Acórdão do TEDH, de 10 de Novembro de 1969, caso **Stogmuller c. Áustria**.
Acórdão do TEDH, de 28 de Junho de 1978, caso **Konig**.
Acórdão do TEDH, de 18 de Novembro de 1978, caso **Ireland c. UK**.
Acórdão do TEDH, de 10 de Dezembro de 1982, caso **Corigliani**.
Acórdão do TEDH, de 10 de Dezembro de 1982, caso **Foti**.
Acórdão do TEDH, de 10 de Junho de 1984, caso **Guincho**.
Acórdão do TEDH, de 23 de Junho de 1986, caso **Guincho c. Portugal**.
Acórdão do TEDH, de 23 de Abril de 1987, caso **Ernker e Hofaner C. Áustria**.
Acórdão do TEDH, de 23 de Abril de 1987, caso **Erkner e Hofauner C. Áustria**.
Acórdão do TEDH, de 8 de Julho de 1987, caso **Baraona**.
Acórdão do TEDH, de 8 de Julho de 1987, caso **H. c. Reino Unido**.
Acórdão do TEDH, de 26 de Outubro de 1989, caso **Martins Moreira**.
Acórdão do TEDH, de 28 de Março de 1990, caso **B. c. Áustria**.
Acórdão do TEDH, de 23 de Outubro de 1990, caso **Moreira de Azevedo c. Portugal**.
Acórdão do TEDH, de 19 de Fevereiro de 1991, caso **Alimena**.
Acórdão do TEDH, de 19 de Fevereiro de 1991, caso **Triggiani**.
Acórdão do TEDH, de 26 de Junho de 1991, caso **Letellier c. França**.

Acórdão do TEDH, de 30 de Outubro de 1991, caso **Wiesinger**.
 Acórdão do TEDH, de 19 de Fevereiro de 1992, caso **Viezzler**.
 Acórdão do TEDH, de 27 de Fevereiro de 1992, caso **Rutuolo**.
 Acórdão do TEDH, de 31 de Março de 1992, caso **X. c. França**.
 Acórdão do TEDH, de 13 de Maio de 1992, caso **Massa**.
 Acórdão do TEDH, de 27 de Agosto de 1992, caso **Tomasi**.
 Acórdão do TEDH de 25 de Novembro de 1992, caso **Abdoella**.
 Acórdão do TEDH, de 25 de Fevereiro de 1993, caso **Dobbertin**.
 Acórdão do TEDH, de 26 de Fevereiro de 1993, caso **Billi**.
 Acórdão do TEDH, de 24 de Junho de 1993, caso **Schuler-Zraggen**.
 Acórdão do TEDH, de 24 de Agosto de 1993, caso **Scuderi**.
 Acórdão do TEDH, de 26 de Abril de 1994, caso **Vallée**.
 Acórdão do TEDH, de 23 de Março de 1994, caso **Silva Pontes c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 26 de Agosto de 1994, caso **Karakaia c. França**.
 Acórdão do TEDH, de 9 de Dezembro de 1994, caso **Schouten y Meldrum**.
 Acórdão do TEDH, de 31 de Janeiro de 1995, caso **Schuler-Zraggen**.
 Acórdão do TEDH, de 16 de Outubro de 1995, caso **A.C.R.E.P. c. Portugal**.
 Resolução DH (96) 604, de 15 de Novembro de 1996, caso **de Dias & Costa, Lda**.
 Acórdão do TEDH, de 17 de Março de 1997, caso **Muller c. França**.
 Acórdão do TEDH, de 26 de Outubro de 1998, caso **Martins Moreira c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 28 de Julho de 1999, caso **Imobiliária Saffi c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 8 de Dezembro de 1999, caso **OZDEP c. Turquia**.
 Resolução DH (99) 708, de 3 de Dezembro de 1999, caso **Biscoiteria, Lda**.
 Acórdão do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso **Labita c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 6 de Abril de 2000, caso **Comingersoll S.A. c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 25 de Abril de 2000, caso **Punzelt c. Republica Checa**.
 Acórdão do TEDH, de 18 de Maio de 2000, caso **Fertiladour S.A. c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 25 de Outubro de 2000, caso **Kudla c. Polónia**.
 Acórdão do TEDH, de 16 de Novembro de 2000, caso **Martins e Garcia Alves c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 21 de Dezembro de 2000, caso **Jablonski c. Polónia**.
 Acórdão do TEDH, de 8 de Março de 2001, caso **Pinto de Oliveira c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 18 de Dezembro de 2001, caso **Sapl c. França**.
 Acórdão do TEDH de 31 de Outubro 2002, caso **Gil Leal Pereira c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 13 de Fevereiro de 2003, caso **Louerat c. França**.
 Acórdão do TEDH, de 27 de Fevereiro de 2003, caso **Hamer c. França**.
 Acórdão do TEDH, de 27 de Fevereiro de 2003, caso **Textile Traders c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 03 de Abril de 2003, caso **Sousa Marinho e Meireles Pinto c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 31 de Julho de 2003, caso **Sociedade Agrícola do Peral S.A. c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 23 de Outubro 2003, **Roseiro Bento c. Portugal**.
 Acórdão do TEDH, de 22 de Abril 2004, caso **Cianetti C. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 22 de Junho de 2004, caso **Bartl c. Republica Checa**.
 Acórdão do TEDH, de 06 de Julho de 2004, caso **Bocancea c. Moldova**.
 Acórdão do TEDH, de 18 de Janeiro de 2005, caso **E.M.K. c. Bulgária**.
 Acórdão do TEDH, de 24 de Fevereiro de 2005, caso **Wimmer C. Alemanha**.
 Acórdão do TEDH, de 07 de Abril de 2005, caso **Calleja c. Malta**.
 Acórdão do TEDH, de 21 de Abril 2005, caso **Basoukou C. Grécia**.

Acórdão do TEDH, de 21 de Abril de 2005, caso **Basouskou c. Grécia**
 Acórdão do TEDH, de 07 de Fevereiro de 2006, caso **Donnadieu c. França**
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Riccardi Pizzati c. Itália**
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Apicella c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Scordino c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Cocchiarella c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Musci c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Zullo c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Giuseppina e Ornestina Procaccini c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 29 de Março de 2006, caso **Giuseppe Mostacciolo c. Itália**.
 Acórdão do TEDH, de 10 de Junho de 2008, caso **Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal**.

LISTA DE BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Jorge Manuel Coutinho de, *Curso de Direito Comercial – Das Sociedades*, Vol.II, Coimbra, Almedina, 2002.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *A execução das sentenças dos tribunais administrativos*, Lisboa, Almedina, 1967.
- *Lições aos alunos do curso de direito em 1983/84*, V. III, Lisboa, F.D.L., 1984.
 - *Estudo de Direito Público e Matérias Afins*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2004.
- AMARAL, Maria Lúcia C. A. “Responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função política e legislativa”, *CJA*, n.º 40, Julho-Agosto, 2003, p. 39-45.
- “Responsabilidade civil extracontratual do Estado: a propósito do prazo de prescrição do direito à indemnização, Anotação ao Acórdão do STA de 2.10.1997, p. n.º 35488”, *CJA*, n.º 12, Novembro-Dezembro, 1998, p. 31-38.
- AMPARO, Guillo “La jurisprudence espagnole et le droit à un procès dans un délai raisonnable”, *RTDH*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 43-49.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 3.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2000.
- *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, Almedina, 2004.
 - *A Justiça Administrativa (Lições)*, 7.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2005.
 - “A responsabilidade por danos decorrentes do exercício da função administrativa na nova lei sobre responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas”, *RLJ*, Ano 137, n.º 3951, Julho-Agosto, 2008, p. 360-371.
- ANDRADE, Manuel, *Noções Elementares de Processo Civil*, Coimbra, Coimbra Editora, 1976.

- ALMEIDA, Mário Aroso de/CADILHA, Carlos Alberto Fernandes, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2005.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, *Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Edição, Porto, Almedina, 2005.
- “Responsabilidade do Legislador no âmbito do artigo 15.º do novo regime introduzido pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Julgar*, n.º 5, Maio-Agosto, 2008, p. 39-50.
- ALEXANDRINO, José de Melo, *Direitos Fundamentais – Introdução Geral*, Estoril, Principia, 2007.
- ALVES, Jorge de Jesus Ferreira, *Morosidade da Justiça – Como podem ser indemnizados os injustiçados por causa da lentidão dos Tribunais à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e da Legislação Nacional*, Porto, Legis Editora, 2006.
- *Como processar o Estado no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e nos Tribunais nacionais por violação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Matosinhos, Legis Editora, 2007.
- ARAÚJO, Edimir Neto de, *Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional*, São Paulo, Edição Revista dos Tribunais, 1981.
- ARAÚJO, Francisco Fernandes, *Responsabilidade Objectiva do Estado pela Morosidade da Justiça*, sl, Copola Editora, 1999.
- AZEVEDO, Belmiro Mendes, “Impacto económico da morosidade judicial- Reflexões para uma reforma urgente”, in *Novas Exigências do Processo Civil – Organização, Celeridade e Eficácia*, Associação Jurídica do Porto, Coimbra Editora, 2007, p. 265-282.
- BARRETO, Ireneu Cabral, *Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 3.ª Edição, sl, Coimbra Editora, 2005.
- “Notas para um processo equitativo - Análise do artigo 6.º da CEDH à luz da jurisprudência da Comissão e do TEDH”, *Documentação e Direito Comparado, BMJ*, n.º 49-50, 1992, p. 70-133.
- BARRETO, António, *Justiça em Crise? Crises da Justiça*, Lisboa, Dom Quixote, 2000.
- BEZERRA, Miguel / VARELA, João de Matos Antunes/NORA, Sampaio e, *Manual de Processo Civil*, 2.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1985.
- BOSLY, Henry D. / VALKENEER, Christian de “La célérité dans la procédure pénale en Droit belge”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 433-456.
- CABRAL, Célia Costa/PINHEIRO, Armando Castelar, *A justiça e o seu impacto sobre as empresas Portuguesas*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes/ALMEIDA, Mário Aroso de, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2005.

- *Regime da responsabilidade extracontratual do Estado e demais entidades públicas – Anotado*, sl, Coimbra Editora, 2008.

CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol.II, 9.ª Edição, Coimbra, 1972.

- *Manual de Direito Administrativo*, 1.ª Edição, 1947.

CALAMANDREI, Piero, *Instituciones de Derecho Civil*, Vol. I, Buenos Aires.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

- *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.ª Edição, Almedina, 2000.

- “Ac. do STA de 7 de Março de 1989 – anotação”, *RLJ*, Ano 123.º, n.º 3799, 1991, p. 293-307.
- *Tópicos de um curso de Mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização*, BFDUC, Vol. LXVI, 1990.

CARDOSO, Alfredo A. Barbieri, *A reparação dos danos morais*, Dissertação de Licenciatura no ano lectivo de 1950-51 – FDUL (inérito mas consultável na biblioteca daquela Faculdade sob a quota T-1584).

CATARINO, Luís Guilherme, “A propósito dos ‘casos’ Lowry e Assento 1/99 do STJ – dois exemplos responsabilizantes do Estado-Juiz?”, *RMP*, Ano 20, n.º 77, Janeiro-Março, 1999, p. 31-57.

- *Responsabilidade do Estado pela Administração da Justiça – O Erro Judiciário e o anormal Funcionamento*, Coimbra, Almedina, 1999.
- “Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por Facto Jurisdicional – problema da imputabilidade ao Estado da responsabilidade decorrente da administração da Justiça”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º Suplemento, Abril, Lisboa, 2001.
- “Responsabilidade por facto jurisdicional – contributo para a reforma do sistema geral de responsabilidade civil extracontratual do Estado”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*, Organização do Ministério da Justiça, Lisboa, Coimbra Editora, 2002, p. 267-287.

CAUPERS, João, “A pretexto do acórdão do STA de 15 de Outubro de 1998 (rec. n.º 36 811) – Ac. STA de 15.10.1998, P. 36 811”, *CJA*, n.º 17, Setembro-Outubro, 1999, p. 27-31.

COELHO, Francisco Manuel Pereira, *O problema da causa virtual na responsabilidade civil*,

Coimbra, Coimbra Editora, 1955.

CORREIA, Maria Lúcia C.A. Amaral Pinto, *Responsabilidade do Estado e dever de indemnizar do Legislador*, Lisboa, Coimbra Editora, 1998.

CORREIA, José Manuel Sérvulo/MEDEIROS, Rui/DINIZ DE AYALA, Bernardo, *Estudos de direito processual administrativo*, Lisboa, Lex, 2002.

CORDEIRO, António Menezes, *Direito das Obrigações*, 2.ª Edição, Lisboa, AAFDL, 1980.

CORTEZ, Margarida, *Responsabilidade Civil da Administração por actos administrativos ilegais e concurso de omissão culposa do lesado*, Coimbra, Studia Iuridica, n.º 52, Coimbra, Coimbra Editora, 2000.

- “Contributo para a Reforma da Lei da Responsabilidade Civil da Administração”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*, Organização do Ministério da Justiça, Lisboa, Coimbra Editora, 2002, p. 257-264.

CORSTENS, Geert “La célérité de la procédure pénale aux Pays-Bas”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 599-612.

DAVID, Sofia, *Das intimações: considerações sobre uma (nova) tutela de urgência no código de processo nos tribunais administrativos*, Coimbra, Almedina, 2005.

DIAS, Nélia Daniel, *A Responsabilidade Civil do Juiz*, 2.ª Edição, Lisboa, Dislivro, 2005.

DIAS, Pedro Branquinho Ferreira, *O Dano Moral – Na doutrina e na Jurisprudência*, sl, Almedina, 2001.

DÍAZ DELGADO, José, *La responsabilidad patrimonial del Estado por dilaciones indebidas en el funcionamiento de la Administración de Justicia*, Valencia, Ediciones 7, 1987.

DINIZ DE AYALA, Bernardo /CORREIA, José Manuel Sérvulo/MEDEIROS, Rui, *Estudos de direito processual administrativo*, Lisboa, Lex, 2002.

DUARTE, Maria Luísa, O direito da União Europeia e o direito europeu dos direitos do homem: uma defesa do “triângulo judicial europeu”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes*, Lisboa, Coimbra Editora, 2004, p. 735-760.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de /FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 2ª Edição, Civitas, 1981.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón/ENTERRÍA, Eduardo Garcia de, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, 2ª Edição, Civitas, 1981.

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Palcido, *El Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, Madrid, Civitas, 1994.

FIRMINO, Ana Sofia “A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias”, in *Novas e Velhas Andanças do Contencioso Administrativo/Estudos sobre a Reforma*

do Processo Administrativo, Coordenação de VASCO PEREIRA DA SILVA, Lisboa, AAFDL, 2005, p. 353-459.

FISCHER, Alfred “Le ‘délai raisonnable’ et la jurisprudence allemande”, *RTDH*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 95-98.

FLAUSS, Jean-François “Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique”, *RTDH*, Ano 13, n.º 49, Janeiro, 2002, p. 169-201.

FONSECA, Guilherme da “A responsabilidade civil por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional (em especial, o erro judiciário)”, *Julgar*, n.º 5, Maio-Agosto, 2008, p. 51-57.

FONSECA, Isabel Celeste M. “Do novo contencioso administrativo e do direito à justiça em prazo razoável”, in *Estudos em comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho*, Coimbra, 2004, p. 339-383.

- “A garantia do prazo razoável: o juiz de Estrasburgo e o juiz nacional Anotação ao Acórdão do TCA de 30/03/2003, processo n.º 12780”, *CJA*, n.º 44, Março-Abril, 2004, p. 43-67.
- *Dos novos processos urgentes no contencioso administrativo: função e estrutura*, Lisboa, Lex, 2004.
- “A responsabilidade do Estado pela violação do prazo razoável: *quo vadis?*”, *RMP*, Ano 29, n.º 115, Julho-Setembro, 2008, p. 5-43.
- “Violação do prazo razoável e reparação do dano: quantas novidades, mamma mia! – Ac. do STA de 9.10.2008, P.319/08 – anotação”, *CJA*, n.º 72, Novembro-Dezembro, 2008, p. 28-46.

FREITAS, José Lebre de, *Introdução ao Processo Civil – conceitos e princípios gerais à luz do código revisto*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996.

FREITAS, José Lebre de, *et alii, Código de Processo Civil Anotado*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 1999.

FROMONT, Michel “La responsabilité de l’Etat en droit français”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*, Organização do Ministério da Justiça, Lisboa, Coimbra Editora, 2002, p. 155-168.

GARCIA, Sofia Amaral/GAROUPA, Nuno/VILAÇA, Guilherme, *A Justiça Cível em Portugal – uma perspectiva quantitativa*, Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Economia, Lisboa, Edição Luso Americana para o Desenvolvimento, 2008.

GARCIA PONS, Henrique *Responsabilidad del Estado: la justicia y sus limites temporales*, Barcelona, JMB Editores, 1997.

GAROUPA, Nuno/GARCIA, Sofia Amaral/VILAÇA, Guilherme, *A Justiça Cível em Portugal – uma perspectiva quantitativa*, Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Economia,

Lisboa, Edição Luso Americana para o Desenvolvimento, 2008.

GASPAR, António Henriques, “O tempo judiciário e a qualidade da decisão – Eficiência do sistema e eficácia da decisão”, *Julgar*, n.º 5, Maio-Agosto, 2008, p. 19-27.

- “A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – a perspectiva nacional ou o outro lado do espelho”, *Julgar*, n.º 7, Janeiro-Abril, 2009, p. 3-27.

GODED MIRANDA, Manuel “La responsabilidad del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia”, *Revista del Poder Judicial*, Vol. I, Madrid, 1983, p. 311-349.

GONÇALVES, Manuel Lopes Maia, *Código Penal Português: Anotado e Comentado*, 14.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2004.

GONÇALVES, Pedro, “A acção administrativa comum”, in *Reforma da Justiça Administrativa*, BFDUC, Stvdia Iuridica, Coimbra Editora, 2006, p. 127-167.

GOMES, Carla Amado, *Contributo para o Estudo das Operações Materiais da Administração Pública e do seu Controlo Jurisdicional*, Lisboa, Coimbra Editora, 1999.

- O regresso de Ulisses: um olhar sobre a reforma da justiça cautelar administrativa, *CJA*, n.º 39, Maio-Junho, 2003, p. 3-13.
- “Pretexto, contexto e texto da intimação para protecção de direitos, liberdades e garantias”, in *Direito público e Vária - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor, Inocêncio Galvão Telles*, Vol. 5, Coimbra, Almedina, 2003, p. 541-577.
- “Intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias – contra uma interpretação demasiado conforme à Constituição do artigo 109.º n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais administrativos”, *RMP*, Ano 26, n.º 104, Outubro-Dezembro, 2005, p. 97-117.
- “A responsabilidade civil extracontratual por facto ilícito: reflexões avulsas sobre o novo regime da Lei 67/2007, de 31 de Dezembro”, *Julgar*, n.º 5, 2008, Maio-Agosto, p. 73-98.
- *Três textos sobre o novo Regime da Responsabilidade civil Extracontratual do Estado e demais entidades Públicas*, Lisboa, AAFDL, 2008.
- “O Tratado de Lisboa. Ser ou não ser... reformador (eis a questão)”, *RMP*, Ano 29, n.º 114, Abril-Junho, 2008, p. 7-50.

GOMES, Conceição, *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da justiça - Tribunais em Sociedade*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª Edição, Actualizada e Ampliada, Lisboa, Almedina, 2008.

GUILIANI, Alessandro/PICARDI, Nicola, *La responsabilidad del giudice*, Giuffré, Milão, 1987.

- International Review of Penal Law, *The celerity of criminal Procedure*, Syrause (Italie), Nova série, Ano 66, n.º 3-4, Setembro, 1995, érès.
- HAUSSMAN, Ricardo, *La economia política de la reforma judicial en América Latina*, sl, Mimeo, 1996.
- HUNERFELD, Peter “La célérité dans la procédure pénale en Allemagne”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 389-412.
- KUTY, F., *Le droit à un procès équitable au sens de la jurisprudence strasbourgeoise en 2001*, J.L.M.B., 2002.
- LAMBERT-ABDELGAWAD, Elisabeth, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme, contribution à une approche pluraliste du droit européen des droits de l’homme*, Bruylant, Coll. Organisation internationale et relations internationales, Bruxelles, 1999.
- LEÃO, Anabela F. da Costa “A intimação para a protecção de direitos, liberdades e garantias”, in *Estudos de direito público*, Coordenação de JOÃO CAUPERS/JORGE BACELAR GOUVEIA, Lisboa, Âncora, 2006, p. 353-451.
- LEIGH, L. H. “Le ‘délai raisonable’: note à propos du droit anglais”, *RTDH*, Ano 2, n.º 5, 1991, p. 99-105.
- LIMA, Joaquim Pires de, “Considerações acerca do direito à justiça em prazo razoável”, *Separata, ROA*, Ano 50, II, Lisboa, Dezembro, 1990, p. 671-701.
- LIMA, Pires de/VARELA, Antunes, *Código Civil anotado*, Vol. I, 4.ª Edição.
- LOMBA, Pedro, *Teoria da Responsabilidade Política*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008.
- LOMBA, Pedro/PINHEIRO, Alexandre Sousa, “Comentário ao artigo 117.º”, in *Comentário à Constituição Portuguesa*, Vol. III, 1.º Tomo, Princípios Gerais de Organização do Poder Político (artigos 108.º-119.º), Coordenação de PAULO OTERO, Lisboa, Almedina, 2008.
- LÓPEZ MUNOZ, Riánsares, *Dilaciones indebidas y responsabilidad patrimonial de la administración de justicia*, 2.ª Edição, Granada, Editorial Comares, 2000.
- LOUREIRO, Joaquim “Convenção Europeia dos Direitos do Homem: Queixas contra o Estado Português”, *Scientia Iuridica*, Tomo VLV, n.º 259-261, Janeiro-Junho, 1996, p. 72-89.
- LOURENÇO, Paula Meira, *A função punitiva da responsabilidade civil*, sl, Coimbra Editora, 2006.
- MACHADO, João Baptista, *Introdução Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, Coimbra Editora, 1983.
- MACHETE, Pedro, “A Responsabilidade da administração por facto ilícito e as novas regras de repartição do ónus da prova”, *CJA*, n.º 69, Maio-Junho, 2008, p. 30-40.

- MARIANO, João Cura, *A Providência Cautelar de Arbitramento de Reparação Provisória*, Coimbra, Almedina, 2006.
- MANZÓN-CABEJA OLMEDA, Araceli, *La atenuante analógica de dilaciones indebidas*, Madrid, Grupo Difusión, 2007.
- MARTIN REBOLLO, Luis, *Jueces y Responsabilidad del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- MARTINO, Roberto/ROSSI, Riccardo, *Giurisdizione e responsabilità (cronaca di un convegno)*, RDDP, vol. XLII, Padova, Cedam, 1987, p. 960-970.
- MARTINO, Roberto, “Sul diritto all'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo : legge 24 marzo 2001, n.º 89”, RDDP, Padova, Ano LVI, n.4, Ottobre-Dicembre, 2001, p. 1068-1091.
- MARTINS, Ana Gouveia, *A Tutela Cautelar no Contencioso Administrativo (Em especial, nos procedimentos de formação dos contratos)*, Lisboa, Coimbra Editora, 2005.
- MARTINS, Maria D'Oliveira, *Contributo para a compreensão da figura das Garantias Institucionais*, sl, Almedina, 2007.
- MATOS, André Salgado de/SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Responsabilidade Civil Administrativa*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2008.
- MEALHA, Esperança, “Responsabilidade civil nos procedimentos de adjudicação nos contratos públicos”, *Julgar*, n.º5, Maio-Agosto, 2008, p. 99-120.
- MEDEIROS, Rui, *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos*, Coimbra, Almedina, 1992.
- *Acções de Responsabilidade – elementos do regime jurídico e contributos para uma reforma*, Cascais, Principia, 1999.
 - “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Estado português”, in *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, AAFDL, Lisboa, 2001, p. 227-294.
- MEDEIROS, Rui/MIRANDA, Jorge, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005.
- MEDEIROS, Rui/DINIZ DE AYALA, Bernardo /CORREIA, José Manuel Sérvulo, *Estudos de direito processual administrativo*, Lisboa, Lex, 2002.
- MESQUITA, Maria José Rangel “Da responsabilidade Civil Extracontratual da Administração no Ordenamento Jurídico-Constitucional Vigente”, in *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração*, 2.ª Edição, Coordenação de FAUSTO QUADROS, Coimbra, Almedina, 2004.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra Editora, 1998.

- *Curso de Direito Internacional Público*, 3ª Edição, S. João do Estoril, Principia, 2006.
- MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2005.
- MIR PUIGPELAT, Oriol, *La Responsabilidad Patrimonial de La Administración – Hacia un nuevo Sistema*, Madrid, Civitas, 2002.
- MONCADA, Luís Cabral de, *Responsabilidade civil Extra-contratual do Estado – A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, Introdução Jorge de Abreu*, Lisboa, Edição Abreu & Marques, Vinhas e Associados, 2008.
- MONTEIRO, António Pinto, *Cláusula Penal e Indemnização*, Coimbra, Almedina, 1990.
- MOREIRA, Vital/CANOTILHO, Gomes José Joaquim, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.
- *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.
- NETO, Abílio, *Código de Processo Civil Anotado*, 18.ª Edição actualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.
- *Código Civil Anotado*, 13.ª Edição actualizada, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.
- NORA, Sampaio e/BEZERRA, Miguel / VARELA, João de Matos Antunes, *Manual de Processo Civil*, 2.ª Edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1985.
- NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, Lisboa, Coimbra Editora, 2003.
- «"Direito, liberdade ou garantia": uma noção constitucional imprestável na justiça administrativa? – Anotação ao acórdão do TCAS de 6.6.2007, P. 2539/07», *CJA*, n.º 73. Janeiro-Fevereiro, 2009, p. 44-59.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de/OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de, *Código de Processo nos Tribunais Administrativo, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - Anotados*, Vol. I, Reimpressão da Edição de 2004, Coimbra, Almedina, 2006.
- OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de/OLIVEIRA, Mário Esteves de, *Código de Processo nos Tribunais Administrativo, Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais - Anotados*, Vol. I, Reimpressão da Edição de 2004, Coimbra, Almedina, 2006.
- PEDROSO, João, “A justiça em Portugal entre a(s) crise(s) e as oportunidade(s) – Contributo para a construção de um novo paradigma de política pública de justiça”, *Scientia Iuridica*, Separata, Abril-Junho, Tomo LV, n.º 306, 2006.
- PEREIRA, João Aveiro, *A responsabilidade civil por actos jurisdicionais*, sl, Coimbra Editora, 2001.
- PICARDI, Nicola/GUILIANI, Alessandro, *La responsabilidad del giudice*, Giuffré, Milão, 1987.

- PINHEIRO, Alexandre Sousa/LOMBA, Pedro, “Comentário ao artigo 117.º”, in *Comentário à Constituição Portuguesa*, Vol. III, 1.º Tomo, Princípios Gerais de Organização do Poder Político (artigos 108.º-119.º), Coordenação de PAULO OTERO, Lisboa, Almedina, 2008.
- PINHEIRO, Armando Castelar/CABRAL, Célia Costa, *A justiça e o seu impacto sobre as empresas Portuguesas*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.
- PINTO, Ana Luísa Santos, *A Celeridade no Processo Penal: Direito à Decisão em Prazo Razoável*, Lisboa, Coimbra Editora, 2008.
- PIQUEREZ, Gérard “La célérité de la procédure pénale en Suisse”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, Toulouse, 1995, p. 657-686.
- PIRES, Maria José Morais, “Execução dos Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: o Protocolo nº 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem”, in *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2006, p. 821-841.
- PONCET, Dominique/CAMBI, Alessnadra “Il diritto al giudizio entro un termine ragionevole”, *L'Indice Penale*, Ano 29, n.º 2, 1995, p. 249-256.
- PRIETO RODRIGUEZ, Javier Ignacio, *Dilaciones Indevidas y Derecho Penal: Causas e Remedios, Crítica a las soluciones Jurisprudenciales Arbitradas*, Madrid, Akal, 1997.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues, “Anotação ao Acórdão do STA, de 14 de Outubro de 1986”, *RLJ*, Ano 120, n.º 3763, p.307 a 310.
- RAMOS, Rui Manuel Moura, “A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a protecção dos Direitos Fundamentais”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Separata, Stvdia ivridica, n.º 61, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.
- “A Convenção Europeia dos Direitos do Homem – sua posição face ao ordenamento jurídico português”- *Documentação e Direito Comparado*, n.º 5, 1981.
- RAIA, Francesca, “La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo”, *Quaderni Costituzionali*, Ano XXXVI, n.º 4, 2006, p. 697-718.
- RANGEL, Rui Manuel de Freitas, *A Reparação Judicial dos Danos na Responsabilidade Civil – Um Olhar Sobre a Jurisprudência*, 3.ª Edição revista e ampliada, Coimbra, Almedina, 2006.
- RIVERO, Jean, *Direito Administrativo*, (Tradução de Rogério Ehrhardt Soares) Coimbra, Almedina, 1981.
- RIBA TREPAT, Cristina, *La eficacia Temporal del Proceso: el juicio sin dilaciones indebidas*, Barcelona, Bosch, 1997.
- Relatório da Provedoria de Justiça à Assembleia da República de 1996*, Lisboa, Edições Provedoria de Justiça, 1997.

- ROSSI, Riccardo/MARTINO, Roberto, *Giurisdizione e responsabilità (cronaca di un convegno)*, RDDP, Vol. XLII, Padova, Cedam, 1987, p. 960-970.
- SANTOS, Boaventura Sousa, *et alii*, *Os tribunais nas sociedades contemporâneas – o caso português*, Centro de Estudos Sociais, Centro de Estudos Judiciários, Porto, Edições Afrontamento, 1996.
- SERRA, Vaz, “Provas (Direito Probatório Material)”, *BMJ*, Ano 1961, n.º 110, p. 61-265.
- “Reparação do dano não patrimonial”, *BMJ*, Ano 1961, n.º 110, p. 69-109.
- SOLCHAGA LOITEGUI, Jesus, “La Responsabilidad del Estado por el Funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”, *Jornada de estudio sobre El Poder Judicial*, Vol. III, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 2517-2586.
- SORRENTINO, Federico, “Ragionevole durata del processo e risarcimento del danno non patrimoniale: primi orientamenti”, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Milano, Ano 18, n.º 2, Marzo-Aprile, 2002, p. 395-403.
- SOUSA, Célia Pereira, *Arbitramento de Reparação Provisória*, Coimbra, Almedina, 2003.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de/MATOS, André Salgado de, *Responsabilidade Civil Administrativa*, Direito Administrativo Geral, Tomo III, Lisboa, Dom Quixote, 2008.
- SOUSA, Miguel Teixeira de, *Estudos sobre o novo processo civil*, 2.ª Edição, Lisboa, Lex, 1997.
- SOTO NIETO, FRANCISCO, “Jueces y abogados: miscelánea sobre sus condiciones y deberes”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 3, 1995, p. 897-914.
- STILO, Leo, *Legge "Pinto" e ricorso a "Strasburgo": due strumenti solo in apparenza reciprocamente sostituibili (commento al decreto n.º 43 / 2001 Corte d'appello di Brescia)*, *Il Nuovo Diritto*, n.º 10, 2001.
- SCHUTTER, Olivier de, “La coopération entre La Cour Européenne des Droits de L’Homme et le Juge National”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 30, n.º 1, Edition del’Institut de Sociologie, Bruxelles, 1997, p. 21 a 68.
- VALKENEER, Christian de/BOSLY, Henry D., “La célérité dans la procédure pénale en Droit belge”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, Nova Série, Ano 66, n.ºs 3 e 4, 1995, p. 433-456.
- VARELA, João de Matos Antunes, *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 8.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1994.
- *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 10.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2000.
- “Anotação ao Acórdão do STJ, de 8-11-1974”, *RLJ*, Ano 122, n.º 3784, Coimbra, Coimbra Editora, 1990.

- VARELA, João de Matos Antunes/BEZERRA, Miguel /NORA, Sampaio e, *Manual de Processo Civil*, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1985.
- VAZ, Manuel Afonso, *A responsabilidade Civil do Estado – considerações breves sobre o seu estatuto constitucional*, Porto, Universidade Católica, 1995.
- VELOSO, Maria Manuel, *A compensação do dano contratual não patrimonial (em especial no Direito de Autor)*, Coimbra, 1998 (inédito).
- “Comemorações dos 35 anos do Código Civil e dos 25 anos da reforma de 1977”, in *Direito das Obrigações*, Vol. III, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 495-557.
 - “Danos não patrimoniais a sociedade comercial? – Anotação ao acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 20.04.2004, Apelação n.º 430-04”, *CDP*, n.º 18, Abril-Junho, 2007, p. 29-45.
- VILAÇA, Guilherme/GARCIA, Sofia Amaral/GAROUPA, Nuno, *A Justiça Cível em Portugal – uma perspectiva quantitativa*, Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Economia, Lisboa, Edição Luso Americana para o Desenvolvimento, 2008.
- VIVES ANTÓN, Tomás Salvador, *La reforma del proceso Penal; Comentários a la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Processual II*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992.
- TAVARES, José F. F., *O Tribunal de Contas – Do visto, em especial – conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração*, Coimbra, Almedina, 1998.
- TORNOS MAS, Joaquim, “La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la justitia”, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, Ano 5, n.º13, 1985, p.71-122.
- WEDER, Beatrice, “Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence”, in *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, The World Bank, paper number 280, 1995.

LISTA DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

- BARRETO, Ireneu Cabral/ CAMPOS, Abel, “Disposições da convenção europeia dos Direitos do Homem consideradas violadas pelo Tribunal Europeu”, in *Janus*, disponível em (http://www.janusonline.pt/portugal_mundo/port_2004_3_2_1_c.html#2), consultado em 20 Outubro de 2008.
- BASSOLI Marlene Kempfer/JÚLIO, Gisandro Carlos, “Responsabilidade do Estado pela Prestação Jurisdicional Em Face do Ordenamento Jurídico Brasileiro” disponível em (http://209.85.229.132/search?q=cache:5ioesMX2Ak4J:www2.uel.br/revistas/direito_pub/pdfs/vol_03/ANO1_VOL_3_02.pdf+GISANDRO+CARLOS+J%C3%9ALIO+/MARLE

NE+KEMPFER+BASSOLI,+%E2%80%9CResponsabilidade+do+Estado+pela+Presta%C3%A7%C3%A3o+Jurisdicional+Em+Face+do+Ordenamento+Jur%C3%ADico+Brasileiro%E2%80%9D&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br), consultado em 28 de Janeiro de 2009.

CREDHO, disponível, in <http://www.credho.org/cedh/session06/session06-10.htm>), consultado em 28 de Janeiro de 2009.

JÚLIO, Gisandro Carlos/BASSOLI Marlene Kempfer, “Responsabilidade do Estado pela Prestação Jurisdicional Em Face do Ordenamento Jurídico Brasileiro” disponível em http://209.85.229.132/search?q=cache:5ioesMX2Ak4J:www2.uel.br/revistas/direito+pub/pdfs/vol_03/ANO1_VOL_3_02.pdf+GISANDRO+CARLOS+J%C3%9ALIO+/MARLENE+KEMPFER+BASSOLI,+%E2%80%9CResponsabilidade+do+Estado+pela+Presta%C3%A7%C3%A3o+Jurisdicional+Em+Face+do+Ordenamento+Jur%C3%ADico+Brasileiro%E2%80%9D&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br), consultado em 28 de Janeiro de 2009.

Legge Pinto, génese histórica e política, disponível, in <http://www.delittoecastigo.info/leggepinto/> e in <http://www.litis.it/commenti/comm08.asp>), consultado em 28 de Janeiro de 2009.

PAULA MEIRA LOURENÇO, "A indemnização punitiva e os critérios para a sua determinação", intervenção da A. no Colóquio realizado no Supremo Tribunal de Justiça nos dias 13 e 14 de Março de 2008, subordinado ao tema Responsabilidade Civil – Novas Perspectivas, disponível in <http://www.stj.pt/?idm=433&sid=177>), consultado em 1 de Abril de 2009, p. 1-31.

MODESTO, Paulo “Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional”, in *Revista Diálogo Jurídico*, Vol. I, Ano I, n.º1, Abril de 2001 disponível em <http://209.85.229.132/search?q=cache:d-xwMDv0TgMJ:www.direitopublico.com.br/pdf/REVISTA-DIALOGO-JURIDICO-01-2001-PAULO+MODESTO,+%E2%80%9CResponsabilidade+do+Estado+pela+demora+na+presta%C3%A7%C3%A3o+jurisdicional%E2%80%9D+Revista+Di%C3%A1logo+Jur%C3%ADico,+Vol.+I,+Ano+I,+n.%C2%BA1,+Abril+de+2001&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>), consultado em 25 de Janeiro de 2009.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA PORTUGUESA, *Mensagem do Presidente da República à Assembleia da República referente ao diploma que "Aprova o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas"*, disponível in <http://www.presidencia.pt/?idc=10&idi=8736>), consultado em 22 de Abril de 2009.